Deutscher Bundestag **Drucksache 19/26**

19. Wahlperiode 25.10.2017

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Unterrichtung
durch den Bundesrechnungshof

Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über die Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Herausforderungen und Handlungsoptionen für die 19. Wahlperiode

Inhaltsverzeichnis

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
0	**Zusammenfassung**	1	1
1	**Vorbemerkungen**		9
2	**Haushaltseckwerte bis zum Jahr 2021**	1	13
2.1	Haushaltsentwurf 2018		13
2.2	Sondervermögen		18
2.3	Finanzplan bis 2021		20
2.4	Vergleich zum bisherigen Finanzplan		20
3	**Finanzwirtschaftliche Herausforderungen**	2	24
3.1	Demografischer Wandel		24
3.2	Infrastruktur		25
3.3	Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung		26
3.4	Leistungen zur Aufnahme und Integration der Flüchtlinge		28
3.5	Bund-Länder-Finanzbeziehungen		30
3.6	Herausforderungen auf europäischer Ebene		39
3.7	Aktives Handeln angezeigt		40

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 25. Oktober 2017 gemäß § 99 der Bundeshaushaltsordnung.

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
4	**Einhaltung der Schuldenregel**	3	45
4.1	Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos		45
4.2	Einzelfragen zur Umsetzung der Schuldenregel		49
5	**Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom März 2017**	4	50
5.1	Vergleich Eckwerte zum Finanzplan		51
5.2	Spending Reviews		53
6	**Ausgabenentwicklung und -struktur**	4	54
6.1	Wesentliche Finanzkennzahlen		54
6.2	Unterstützung verschiedener Alterssicherungssysteme		60
6.3	Bundesleistungen an die Rentenversicherung		61
6.4	Ausgaben für den Arbeitsmarkt		65
6.5	Leistungen an die Gesetzliche Krankenversicherung		67
6.6	Zinsausgaben		70
7	**Einnahmenentwicklung und -struktur**	6	74
7.1	Steuereinnahmen		76
7.2	Vertikaler Finanzausgleich		81
7.3	Sonstige Einnahmen		85
8	**Verschuldung und Schuldendienst**	6	86
8.1	Schulden des Bundes und seiner Extrahaushalte		86
8.2	Schuldendienst bleibt auf hohem Niveau		88
9	**Gewährleistungen**	7	90
9.1	Haushaltsgesetzlicher Ermächtigungsrahmen		90
9.2	Ermächtigungsrahmen zur Finanzmarktstabilisierung		92
9.3	Ermächtigungsrahmen zur Stabilisierung des Euroraums		92
9.4	Gesamtschau		95
10	**Europäische Fiskalregeln und ihre nationale Umsetzung**	7	96
10.1	Europäische Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen		96
10.2	Quoten für Finanzierungssaldo und Schuldenstand		100
10.3	Empfehlungen des EU-Rates für die Jahre 2017 und 2018		103
10.4	Innerstaatliche Umsetzung der Stabilitätsverpflichtungen		104
10.5	Aufteilung von Finanzierungssaldo und Schuldenstand		105

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

0 Zusammenfassung

Der Haushaltsentwurf 2018 wird aufgrund der Bundestagswahl nicht parlamentarisch beraten und beschlossen (Grundsatz der Diskontinuität). Er beschreibt aber die finanzielle Ausgangsbasis und die Handlungserfordernisse der neuen Wahlperiode. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht bleiben die Rahmenbedingungen günstig. Die Bundesregierung kann zum vierten Mal nacheinander einen Haushaltsentwurf vorlegen, der ohne Nettokreditaufnahme in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Dies gelingt dank eines konjunkturell stabilen Umfelds mit hoher Beschäftigung, niedriger Arbeitslosigkeit sowie erwarteter steigender Steuereinnahmen und niedriger Zinsen. Auch im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2021 soll der Bund ohne neue Schulden auskommen. Mittel- und langfristig muss der Bundeshaushalt allerdings erhebliche finanzwirtschaftliche Herausforderungen bewältigen. Hierzu gehören der demografische Wandel, der sich vor allem in steigenden Leistungen an die Rentenversicherung zeigt und der wachsende Investitionsbedarf in die Infrastruktur. Ob der Bundeshaushalt bei den sogenannten Ewigkeitskosten der kerntechnischen Zwischen- und Endlagerung auf Dauer von zusätzlichen eigenen Aufwendungen verschont wird, bleibt abzuwarten. Bei der Finanzierung von Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen ist Deutschland im Vergleich zu den meisten anderen Ländern der Europäischen Union weiterhin überproportional belastet. Der Bund unterstützt in steigendem Maße die Aufgabenerfüllung von Ländern und Kommunen. Dies führt zu einer Verflechtung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Finanzierungszuständigkeiten, die seitens des Bundes nur mit Schwierigkeiten gesteuert und geprüft werden können. Positiv zu bewerten ist daher, dass dem Bundesrechnungshof Erhebungsrechte bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung eingeräumt werden, soweit diese Bundesmittel bewirtschaften. Auf seinen Vorschlag hin hat der Deutsche Bundestag zudem die notwendigen Steuerungs- und Kontrollrechte der Bundesverwaltung bei Finanzhilfen implementiert.

0.1 Haushaltseckwerte bis zum Jahr 2021

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2018 und des Finanzplans bis 2021 beruhen auf der insgesamt positiven Einschätzung der Bundesregierung aus der Frühjahrsprojektion 2017 zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Nach dem Haushaltsentwurf sollen die Ausgaben im Jahr 2018 auf 337,5 Mrd. Euro steigen; das sind 8,4 Mrd. Euro und damit 2,6 % mehr als das Soll 2017. Einige Einzelpläne weisen wiederum deutliche Ausgabensteigerungen auf. Die Ausgabenpolitik bleibt also weiterhin expansiv ausgerichtet. Bei den Steuereinnahmen ist ein Zuwachs von 7,8 Mrd. Euro bzw. 2,6 % auf 308,8 Mrd. Euro eingeplant. Um den Haushalt 2018 auszugleichen, sollen 8,2 Mrd. Euro aus der im Jahr 2015 gebildeten „Asylrücklage" entnommen werden. Eine Nettokreditaufnahme ist, wie in den Haushalten seit dem Jahr 2014, nicht vorgesehen (vgl. Nr. 2.1).

Seit dem Jahr 2007 sind neue Sondervermögen wie der „Energie- und Klimafonds" und der „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" außerhalb des Bundeshaushalts errichtet worden. Durch diese Nebenhaushalte können Haushalts-

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

grundsätze wie Einheit, Vollständigkeit, Klarheit, Fälligkeit und Jährlichkeit beeinträchtigt werden. Der Bundesrechnungshof wiederholt daher seine Empfehlung, auf „Umwegfinanzierungen" von Aufgaben über Nebenhaushalte zu verzichten. Die erforderlichen Mittel sollten als Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen im Kernhaushalt veranschlagt werden (vgl. Nr. 2.2).

Nach dem Finanzplan sollen die Ausgaben auf 356,8 Mrd. Euro im Jahr 2021 anwachsen. Auf der Einnahmenseite soll sich der Anstieg der Steuereinnahmen bis auf 341,6 Mrd. Euro fortsetzen. Neue Kredite für den Haushaltsausgleich sind nicht geplant. Gegenüber dem bisherigen Finanzplan ergeben sich zusätzliche Ausgabenbelastungen vor allem bei den Verteidigungsausgaben. Niedrigere Planungsansätze weisen die Sozialausgaben auf. Allerdings steigen sie im Finanzplanungszeitraum immer noch an. Entlastend wirken die ab dem Jahr 2019 zusätzlich veranschlagten Mauteinnahmen, die für die Haushalte 2018 und 2019 vorgesehenen Rücklagenentnahmen sowie die teilweise Auflösung der im bisherigen Finanzplan enthaltenen Globalen Mindereinnahmen (vgl. Nrn. 2.3 und 2.4).

0.2 Finanzwirtschaftliche Herausforderungen

Das Zahlenwerk des Haushaltsentwurfs 2018 und des Finanzplans bis 2021 enthält eine Reihe finanzwirtschaftlicher Risiken, die die Tragfähigkeit des Bundeshaushalts auf mittel- und langfristige Sicht beeinträchtigen können. Hierzu gehören insbesondere die steigenden Aufwendungen im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel sowie dem Erhalt und der Modernisierung der Infrastruktur. Hinzu kommen die Belastungen im Zusammenhang mit der Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle, der Bewältigung der Flüchtlingslage sowie der neu geregelten Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Auf europäischer Ebene sind wegen des Austritts des Vereinigten Königreichs sowie möglicher Folgen aus der Staatsschuldenkrise zusätzliche Lasten nicht ausgeschlossen.

Bei der Finanzierung von Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen ist Deutschland im Vergleich zu den meisten anderen Ländern der Europäischen Union weiterhin überproportional belastet. Nach dem Haushaltsentwurf 2018 stellt der Bund hierfür 21 Mrd. Euro bereit; auch mittelfristig ist mit Lasten in zweistelliger Milliardenhöhe zu rechnen. Ein erheblicher Teil hiervon wird über die Umsatzsteuer an die Haushalte der Länder und Kommunen verteilt.

Als Ergebnis der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen übernimmt der Bund ab dem Jahr 2020 zusätzliche Belastungen in der Größenordnung von jährlich 10 Mrd. Euro. Insgesamt summiert sich die finanzielle Unterstützung des Bundes zugunsten von Ländern und Kommunen auf mehr als 76 Mrd. Euro im Jahr 2018. Die Fortschritte bei der Entflechtung von Aufgaben sind demgegenüber gering. Beschlossen ist immerhin die Übernahme der Bundesautobahnen durch eine in Bundesverantwortung stehende Gesellschaft. Bis zum Wirkbetrieb müssen hier allerdings noch erhebliche Umsetzungsaufgaben bewältigt werden. Bei der sozialen Wohnraumförderung übernehmen die Länder die endgültige Übertragung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung ab dem Jahr 2020.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass seine Überlegungen und Vorschläge für eine stärkere Entflechtung der Aufgaben und Ausgaben in der neuen Wahlperiode weiter verfolgt werden. Ziel muss sein, mehr Transparenz im föderalen Zusammenwirken zu erreichen und die finanzielle Eigenverantwortung der staatlichen Ebenen zu stärken. Positiv zu bewerten ist, dass dem Bundesrechnungshof Erhebungsrechte bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung eingeräumt worden sind, soweit diese Bundesmittel bewirtschaften. Auf seinen Vorschlag hin hat der Deutsche Bundestag die notwendigen Steuerungs- und Kontrollrechte für die Bundesverwaltung geschaffen. Der Bund ist damit in der Lage, die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung vor allem von Mischfinanzierungsmitteln in angemessener Weise zu kontrollieren (vgl. Nrn. 3.1 bis 3.6).

Auch wenn sich die Haushalts- und Finanzlage des Bundes durchaus positiv darstellt, sollte angesichts bestehender und ggf. neuer Herausforderungen die strukturelle Konsolidierung des Bundeshaushalts wieder stärker in den Fokus genommen werden. Da die Einsparmöglichkeiten auf der Ausgabenseite begrenzt erscheinen, sollte vor allem die Einnahmenseite des Bundeshaushalts in den Blick genommen werden, um für die Bewältigung der finanzwirtschaftlichen Herausforderungen vorzusorgen und ggf. Steuerentlastungen nachhaltig finanzieren zu können. Eine – nach den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung regelmäßig vorzusehende – kritische Prüfung der Steuervergünstigungen könnte erhebliche finanzwirtschaftliche Spielräume eröffnen. Hohes Konsolidierungspotenzial weisen die Subventionen bei der Energiebesteuerung auf. Auch der vergleichsweise niedrige Steuersatz beim Dieselkraftstoff sollte kritisch hinterfragt werden. Zudem steht die vom Bundesrechnungshof schon seit Jahren geforderte Reform des ermäßigten Umsatzsteuersatzes aus (vgl. Nr. 3.7).

0.3 Einhaltung der Schuldenregel

Seit dem Haushaltsjahr 2011 gilt die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel. Danach darf der Bund in konjunkturellen Normallagen eine strukturelle Kreditobergrenze von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten. Die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme bleibt nach dem Haushaltsentwurf 2018 und dem Finanzplan bis 2021 unter der zulässigen Obergrenze. Im Haushaltsentwurf 2018 rechnet die Bundesregierung mit einem negativen Finanzierungssaldo von 8,5 Mrd. Euro, das durch die Entnahme von 8,2 Mrd. Euro aus der „Asylrücklage" sowie den Münzeinnahmen (0,3 Mrd. Euro) ausgeglichen werden soll. Die aus Finanzierungsüberschüssen der Haushalte 2015 und 2016 gebildete „Asylrücklage" von 18,7 Mrd. Euro würde aufgrund der geplanten Entnahmen in den Haushalten 2017 und 2018 auf 3,8 Mrd. Euro sinken. Dieser Restbetrag soll nach der Finanzplanung zum Haushaltsausgleich im Jahr 2019 verwendet werden. Der Bundesrechnungshof hält die fortwährende Bildung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in nachfolgenden Haushalten für problematisch, da sie den Jährlichkeitsgrundsatz nachhaltig beeinträchtigt. Zudem dürfte die ergebniswirksame Anrechnung von Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen nicht den EU-Haushaltsregeln entsprechen. Daher sollte auf dieses Instrument möglichst schnell verzichtet werden.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Der vorgesehene Sicherheitsabstand zur strukturellen Neuverschuldungsgrenze ist finanzwirtschaftlich richtig, um ungünstige Haushaltsentwicklungen und neue Herausforderungen im Einklang mit der Schuldenregel auffangen zu können. So wird der absehbare Mittelabfluss aus den Sondervermögen bereits bei der Haushaltsplanung in die Berechnung der für die Schuldenregel relevanten strukturellen Nettokreditaufnahme einbezogen (vgl. Nr. 4).

0.4 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom März 2017

Seit dem Jahr 2012 wird der Regierungsentwurf des Bundeshaushalts im sogenannten Top-Down-Verfahren aufgestellt. Hierzu legt das Bundeskabinett verbindliche Eckwerte für die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelpläne fest, um die neue Schuldenregel umzusetzen. Im März 2017 beschloss das Bundeskabinett die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2018 und zum Finanzplan bis 2021. Die Steuerschätzung vom Mai 2017 enthielt höhere Steuereinnahmeprognosen aufgrund günstigerer gesamtwirtschaftlicher Einschätzungen. Andererseits waren die Ergebnisse der Bund-Länder-Verhandlungen mit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 im Finanzplan noch zu berücksichtigen. Per Saldo verbesserten sich Planungsbeträge für den Zeitraum 2018 bis 2021 um insgesamt 17,2 Mrd. Euro gegenüber dem Eckwertebeschluss.

Seit dem Jahr 2016 ergänzt die Bundesregierung die Haushaltsaufstellung um haushaltsrelevante Analysen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite, die sogenannten Spending Reviews. Für die beiden im letzten Aufstellungsverfahren ausgewählten Themenfelder „Wohnungswesen" und „Förderprogramme im Bereich Energiewende und Klimaschutz" liegen Abschlussberichte mit Empfehlungen vor. Da die Einsparung von Haushaltsmitteln bei der Analyse nicht im Vordergrund steht, sind die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Empfehlungen überschaubar. Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof regelmäßige Haushaltsanalysen für einen zielführenden Ansatz, um die vom Gesetzgeber bereitgestellten Haushaltsmittel wirtschaftlich und effizient verwenden zu können. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesregierung für den Zyklus 2017/2018 mit den Themen „Beschaffung standardisierter Massengüter" und „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit" zwei Bereiche aufgenommen hat, die aus politischer und finanzwirtschaftlicher Sicht von aktuellem Interesse sind (vgl. Nr. 5).

0.5 Ausgabenentwicklung und -struktur

Die Sozialausgaben sollen nach dem Haushaltsentwurf 2018 gegenüber dem Soll 2017 um 3,3 Mrd. Euro auf 173,8 Mrd. Euro steigen. Ungeachtet des mit 1,9 % vergleichsweise geringen Anstiegs bilden sie den mit Abstand größten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Dies beruht vor allem auf den Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung, die Gesetzliche Krankenversicherung, für den Ar-

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

beitsmarkt sowie auf seinem finanziellen Einsatz für die flüchtlingsbedingten Aufwendungen. Zudem übernimmt der Bund zunehmend Sozialausgaben, für die nach der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung vornehmlich Länder und Kommunen zuständig sind. Dies betrifft vor allem die Sozialhilfe. Nach dem Finanzplan wird der Anteil der Sozialausgaben am Haushaltsvolumen sogar noch steigen – von 51,5 % (2018) auf 52,2 % (2021). Die Zinsausgaben sollen nach dem Haushaltsentwurf 2018 erstmals seit dem Jahr 2013 wieder steigen. Im Vergleich zur Sozialausgabenquote bewegt sich der Anteil der Investitionen auf einem niedrigen Niveau (vgl. Nr. 6.1).

Auf die Leistungen des Bundes für die verschiedenen Alterssicherungssysteme (Rentenversicherung, Bundesverwaltung, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post, Landwirtschaft, Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern) entfällt nach dem Haushaltsentwurf 2018 etwas mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben. Den größten Anteil daran machen die Leistungen an die Rentenversicherung von 93,7 Mrd. Euro aus. Sie sollen nach dem Finanzplan bis 2021 auf 103,3 Mrd. Euro steigen. Der Anstieg beruht auf der demografischen Entwicklung sowie auf Leistungsverbesserungen insbesondere aus dem Rentenpaket (Mütterrente und der Einführung der abschlagsfreien Rente ab 63) und dem Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung (vgl. Nrn. 6.2 und 6.3).

Die günstige Lage auf dem Arbeitsmarkt hat in den letzten Jahren sowohl den Bundeshaushalt als auch den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit spürbar entlastet. Im Finanzplanungszeitraum rechnet die Bundesregierung nur mit leicht steigenden Arbeitsmarktausgaben von 37,1 Mrd. Euro (2017) auf 38,3 Mrd. Euro. Dies setzt voraus, dass die Integration der schutzberechtigten Flüchtlinge in den ersten Arbeitsmarkt ohne größere Reibungsverluste verläuft. Der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit soll aufgrund der prognostizierten stabilen Arbeitsmarktsituation Reserven aufbauen können: Die Rücklage soll bis zum Jahr 2021 auf gut 29 Mrd. Euro anwachsen (vgl. Nr. 6.4).

Die Zuschüsse über den Gesundheitsfonds an die Gesetzliche Krankenversicherung bleiben mit jährlich 14,5 Mrd. Euro auf hohem Niveau. Trotz eines Ausgabenanstiegs von 4,3 % im Jahr 2016 sind die Kassen derzeit noch gut gefüllt, da der Aufwuchs durch höhere Beitragseinnahmen weitgehend aufgefangen werden konnte. Das Finanzpolster in der Gesetzlichen Krankenversicherung umfasste zum Jahresende 2016 insgesamt 25 Mrd. Euro. In einigen Bereichen der Krankenversorgung steigen die Ausgaben nicht zuletzt aus Gründen der demografischen Entwicklung deutlich. Ohne Kostensenkungsmaßnahmen dürften sich der Finanzbedarf und damit der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt mittelfristig erhöhen (vgl. Nr. 6.5).

Bei den Zinsausgaben profitiert der Bundeshaushalt nach wie vor von historisch günstigen Refinanzierungsbedingungen. Von einem weiteren Rückgang der Zinsausgaben wie in den letzten Jahren geht die Bundesregierung aber nicht mehr aus. Nach dem Haushaltsentwurf 2018 sollen die Zinsausgaben leicht steigen – von 18,5 Mrd. Euro (2017) auf 20,8 Mrd. Euro. Ein Grund hierfür ist, dass mit Agio-Einnahmen wie in den letzten Jahren nicht mehr gerechnet wird. In

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

den nachfolgenden Finanzplanungsjahren sollen die Zinsausgaben nur moderat steigen. Gegenüber früheren Finanzplanungen sind bei den Haushaltsansätzen für Zinsausgaben erhebliche Entlastungen zu verzeichnen: Sie belaufen sich im Zeitraum 2014 bis 2020 auf 109 Mrd. Euro. Die Zinssteuerquote, also der Anteil der Steuereinnahmen, der für Zinsausgaben benötigt wird, soll bei knapp über 6 % verharren. Dies entspricht dem Niveau von 1977 bei einer dreimal so hohen Schuldenstandsquote. Das Zinsänderungsrisiko ist angesichts einer jährlichen Bruttokreditaufnahme von durchschnittlich 175 Mrd. Euro nicht unerheblich, wobei der Anstieg der Zinsausgaben durch die Verlängerung der Zinsbindungsfristen abgemildert würde (vgl. Nr. 6.6).

0.6 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Steuereinnahmen bilden die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle des Bundes. Nach der Steuerschätzung vom Mai 2017 wird mit einem weiter wachsenden Steueraufkommen für alle öffentlichen Haushalte gerechnet. Für den Bund sollen die Steuereinnahmen bis zum Jahr 2021 um jährlich mehr als 3 % auf dann 341,6 Mrd. Euro steigen. Auch die volkswirtschaftliche Steuerquote erhöht sich. Sie wird zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 23,3 % des BIP geschätzt und liegt damit um 0,8 Prozentpunkte über dem Ist 2016 (22,5 %). Allerdings profitiert der Bund von diesem Anstieg aufgrund der Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder und Kommunen immer weniger. Sein Anteil am gesamtstaatlichen Steueraufkommen sinkt seit dem Jahr 2011 (43,3 %) in der Tendenz fortwährend. Die Einführung der Finanztransaktionssteuer auf europäischer Ebene ist weiterhin ungewiss (vgl. Nr. 7.1).

0.7 Verschuldung und Schuldendienst

Die Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Extrahaushalte von 1,26 Billionen Euro (2016) wird sich bis zum Jahresende 2017 voraussichtlich nur unwesentlich gegenüber dem Vorjahr verändern. Sie ist seit dem Jahr 2014 leicht rückläufig. Die Schuldenstandsquote des Bundes, also seine Schulden in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft, geht stärker zurück und wird sich zum Jahresende 2017 voraussichtlich erstmals wieder im Bereich der Quote vor der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 (38,5 % des BIP) bewegen. Allerdings bestehen die Schulden, die der Bund zur Bewältigung der Finanzmarktkrise von der Kreditwirtschaft übernommen hat, weiter. In welchem Umfang diese Verpflichtungen den Schuldenstand dauerhaft erhöhen werden, wird erst feststehen, wenn alle Unterstützungsmaßnahmen abgewickelt sind. Die Bruttokreditaufnahme bleibt im Finanzplanungszeitraum mit jährlich durchschnittlich 175 Mrd. Euro auf hohem Niveau (vgl. Nr. 8).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

0.8 Gewährleistungen

Das Risiko des Bundes, aus übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen in Anspruch genommen zu werden, kann mittel- und langfristig den Bundeshaushalt belasten. Nach dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2018 soll der Gewährleistungsrahmen wie im Vorjahr 494,2 Mrd. Euro betragen. Die Obergrenzen für Gewährleistungen im Haushaltsgesetz wurden bisher nicht ausgeschöpft. Ende 2016 waren 364,7 Mrd. Euro belegt. Dies entspricht einem Ausnutzungsgrad von 75 % (vgl. Nr. 9.1).

Außer den im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen hat der Bund Garantiezusagen zur Finanzmarktstabilisierung (vgl. Nr. 9.2) sowie zugunsten der europäischen Rettungsschirme (vgl. 9.3) gegeben. Letztere dienen der Absicherung der Hilfsmaßnahmen zugunsten einiger Länder des Euroraums. Nachdem Irland, Spanien, Portugal und Zypern ihre Finanzhilfeprogramme beendet haben, stehen die Finanzhilfen für Griechenland im Fokus. Ob aus diesen Hilfsprogrammen bislang nicht eingeplante Belastungen auf den Bundeshaushalt zukommen, hängt von der weiteren Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise ab und ist derzeit nicht seriös abzuschätzen (vgl. Nr. 9.4).

0.9 Europäische Fiskalregeln und ihre nationale Umsetzung

Auf europäischer Ebene hat Deutschland sich verpflichtet, sein gesamtstaatliches öffentliches Defizit (negativer Finanzierungsaldo) und seinen Schuldenstand zu begrenzen sowie die verbindlichen Fiskalregeln einzuhalten. Das mit der Wirtschafts- und Währungsunion eingeführte und als Folge der europäischen Staatsschuldenkrise reformierte Regelwerk ist immer umfangreicher und komplexer geworden. Diese Entwicklung ist der Einhaltung der Fiskalregeln eher abträglich. Der Europäische Rechnungshof hat im Jahr 2016 u. a. festgestellt, dass für das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit zwar detaillierte Vorschriften und Leitlinien vorhanden sind, bei der Anwendung dieser Vorschriften es aber an Kohärenz und Transparenz mangelt. Die Deutsche Bundesbank kommt bei der Analyse der europäischen Fiskalregeln ebenfalls zu einer kritischen Einschätzung. Sie empfiehlt, insbesondere die Fiskalregeln durch eine einfache und transparente Ausgestaltung zu stärken sowie die Einhaltung der Regeln zielgenauer und weniger politisch zu bewerten – ggf. durch Einschaltung einer anderen Institution als der EU-Kommission. Auch der Bundesrechnungshof hält es für zielführend, die Ernsthaftigkeit der Einhaltung der Stabilitätsziele in der europäischen Fiskalpolitik durch eine konsequente Anwendung der Fiskalregeln zu unterstreichen. Jahrelanges Zögern der EU-Gremien bei Regelverletzungen kann dazu führen, das Vertrauen in die Krisenfestigkeit der Währungsunion zu schwächen (vgl. Nr. 10.1).

Für das strukturelle Defizit sieht der europäische Fiskalvertrag als mittelfristiges Haushaltsziel eine Obergrenze von 0,5 % des BIP vor. Diesen Referenzwert hat Deutschland bereits seit dem Jahr 2012 unterschritten. Für den Finanzplanungszeitraum rechnet die Bundesregierung in ihrem Stabilitätsprogramm mit einem –

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

auch strukturell – positiven Finanzierungssaldo von 0,25 bzw. 0,5 % des BIP. Bei der Rückführung der Schuldenstandsquote erfüllt Deutschland ebenfalls die europäischen Vorgaben. Nach Einschätzung der Bundesregierung soll die Schuldenstandsquote bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2021 auf 57 % des BIP zurückgehen und damit den Referenzwert von 60 % des BIP wieder unterschreiten. Deutschland gehört damit zu den finanzwirtschaftlich stabilsten Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union (vgl. Nr. 10.2).

Für Deutschland kommt der Rat der Europäischen Union auf Basis des Deutschen Stabilitätsprogramms zum Schluss, dass Deutschland den Stabilitäts- und Wachstumspakt voraussichtlich einhalten wird. Auf Grundlage der Bewertung durch die Europäische Kommission hat er u. a. empfohlen, dass Deutschland die öffentlichen Investitionen, insbesondere in Bildung, Forschung und Innovation auf allen Ebenen des Staates vorantreibt, die Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems weiter verbessert sowie die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener senkt. Der empfohlene Ausbau der öffentlichen Investitionen deckt sich im Grundsatz mit der Position des Bundesrechnungshofes. Allerdings sind die Handlungsmöglichkeiten des Bundes mit Blick auf die bestehenden finanzwirtschaftlichen Herausforderungen begrenzt. Auf keinen Fall sollte die im Stabilitätsprogramm angestrebte Rückführung des immer noch hohen Schuldenstandes durch kreditfinanzierte Ausgabenprogramme gefährdet werden (vgl. Nr. 10.3).

Deutschland hat die Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von 0,5 % des BIP in seinem nationalen Haushaltsrecht verankert. Mit dem Stabilitätsrat wurde ein innerstaatliches Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen bei Bund und Ländern installiert. Im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist die Stellung des Stabilitätsrates weiter gestärkt worden. Ab dem Jahr 2020 überwacht er explizit die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel im Bund und in den Ländern. Zudem ist nunmehr gesetzlich vorgesehen, dass die Analysen des Stabilitätsrates auf Grundlage eines einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens stattfinden. Dadurch wird die Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Analysen des Stabilitätsrates gestärkt. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist zu bedauern, dass es bei der Neuordnung nicht gelungen ist, dem Stabilitätsrat die Kompetenz einzuräumen, zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Fehlverhalten zu sanktionieren (vgl. Nr. 10.4).

Der Bund muss an einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens ein besonderes Interesse haben, denn seit Jahren weist er im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften einen deutlich höheren Anteil am gesamtstaatlichen Schuldenstand aus. Angesichts der flüchtlingsbezogenen Aufwendungen sowie den großzügigen finanziellen Zugeständnissen des Bundes bei der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erscheinen seine Handlungsspielräume weitgehend ausgereizt. Der Bund sollte jetzt seine Prioritäten darauf setzen, die langfristige Tragfähigkeit seiner Finanzen abzusichern. Gelingt dies nicht, kann Deutschland seine Rolle als Stabilitätsanker in der Europäischen Union verlieren (vgl. Nr. 10.5).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

1 Vorbemerkungen

Der vorliegende Haushaltsentwurf 2018 wird aufgrund der Bundestagswahl nicht parlamentarisch beraten und beschlossen (Grundsatz der Diskontinuität). Zusammen mit dem von der Bundesregierung beschlossenen Finanzplan beschreibt er die finanzielle Ausgangsbasis und die Handlungserfordernisse der neuen Wahlperiode. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht bleiben die Rahmenbedingungen günstig: Ein konjunkturell stabiles Umfeld mit hoher Beschäftigung und niedriger Arbeitslosigkeit sowie erwarteten steigenden Steuereinnahmen und niedrigen Zinsen. Deshalb kann die Bundesregierung zum vierten Mal nacheinander einen Haushaltsentwurf vorlegen, der ohne Nettokreditaufnahme in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Auch im Finanzplanungszeitraum bis 2021 soll der Bund ohne neue Schulden auskommen.

Das Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds ist mit dem Nachtragshaushalt 2016 um 3,5 Mrd. Euro zugunsten kommunaler Bildungsinvestitionen aufgestockt worden. Die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln außerhalb des Kernhaushalts setzt sich damit verstärkt fort. Wesentliche Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Jährlichkeit, Vollständigkeit, Fälligkeit und Klarheit werden hierdurch beeinträchtigt.

Ungeachtet der guten Ausgangslage bleiben die Herausforderungen hoch: Die demografiebedingten Ausgaben zugunsten der sozialen Sicherungssysteme steigen. Dies zeigt sich vor allem an den höheren Zuschüssen des Bundes an die Rentenversicherung. Der Anstieg spiegelt allerdings auch die Leistungsverbesserungen aus der 18. Wahlperiode wider – insbesondere aufgrund des im Jahr 2014 in Kraft getretenen Rentenpakets. Die Stärkung der Investitionen, vor allem bei der verkehrlichen und digitalen Infrastruktur, steht weiterhin auf der Agenda. Sie wird auch von internationaler Seite (u. a. Europäische Kommission, Internationaler Währungsfonds) gefordert. Ob der Bundeshaushalt bei den sogenannten Ewigkeitskosten der kerntechnischen Zwischen- und Endlagerung auf Dauer von zusätzlichen eigenen Aufwendungen verschont wird, bleibt abzuwarten. Bei der Finanzierung von Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen ist Deutschland im Vergleich zu den meisten anderen Ländern der Europäischen Union weiterhin überproportional belastet. Nach dem Haushaltsentwurf 2018 stellt der Bund hierfür und für die Fluchtursachenbekämpfung insgesamt 21 Mrd. Euro bereit; auch mittelfristig ist mit Aufwendungen in ähnlicher Höhe zu rechnen. Ein erheblicher Teil hiervon wird über die Umsatzsteuer an die Haushalte der Länder und Kommunen verteilt.

Als Ergebnis der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen übernimmt der Bund zusätzliche Leistungen und entlastet die Länder ab dem Jahr 2020 jährlich um weitere 10 Mrd. Euro. Dieser Betrag nimmt in den Folgejahren zu. Bei der Entflechtung von Aufgaben und Finanzierung sind die Fortschritte bislang gering. Beschlossen ist immerhin, die Bundesautobahnen durch eine in Bundesverantwortung stehende Gesellschaft zu bauen und zu unterhalten. Bis zum Wirkbetrieb müssen hier allerdings noch erhebliche Umsetzungsaufgaben bewältigt werden. Bei der sozialen Wohnraumförderung ist zu hoffen, dass die endgültige

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Übertragung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung auf die Länder für den Bund positive Effekte nach sich zieht und er sich ab dem Jahr 2020 hier finanziell nicht mehr engagieren muss. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass seine Überlegungen und Vorschläge für eine stärkere Entflechtung der Aufgaben und Ausgaben in der neuen Wahlperiode aufgegriffen werden. Ziel muss sein, mehr Transparenz im föderalen Zusammenwirken zu erreichen und die finanzielle Eigenverantwortung der staatlichen Ebenen zu stärken.

Positiv zu bewerten ist, dass dem Bundesrechnungshof verfassungsrechtlich Erhebungsrechte bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung eingeräumt werden, soweit diese Bundesmittel bewirtschaften. Auf seinen Vorschlag hin hat der Deutsche Bundestag auch die notwendigen Steuerungs- und Kontrollrechte der Bundesverwaltung implementiert. Der Bund ist damit in der Lage, die zweckgemäße Verwendung vor allem von Mischfinanzierungsmitteln in angemessener Weise kontrollieren zu können.

Auf europäischer Ebene bestehen für den Bund zumindest auf mittel- und langfristige Sicht Risiken aus den Folgen der europäischen Staatsschuldenkrise. Die mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union verbundenen finanzwirtschaftlichen Folgen für die verbliebenen 27 Mitgliedstaaten einschließlich Deutschlands sind derzeit noch nicht abzuschätzen. Zusätzliche Belastungen, z. B. aufgrund höherer Beitragsverpflichtungen an die Europäische Union, sind nicht auszuschließen.

Neben Konsolidierungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite sollten die Steuereinnahmen des Bundeshaushalts in den Fokus genommen werden. Eine – nach den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung regelmäßig vorzusehende – kritische Prüfung der Steuervergünstigungen könnte finanzwirtschaftliche Spielräume eröffnen. Erhebliches Potenzial weisen die Subventionen bei der Energiebesteuerung sowie die vom Bundesrechnungshof schon seit Jahren geforderte Reform des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf. Auch der vergleichsweise niedrige Steuersatz beim Dieselkraftstoff könnte hinterfragt werden. Zur Rückführung der Vergünstigungen hat die Bundesregierung in der 18. Wahlperiode keinerlei Vorstöße unternommen.

Die für die Schuldenregel relevante strukturelle Kreditaufnahme bleibt im Finanzplanungszeitraum deutlich unter der zulässigen Obergrenze von maximal 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Im Haushaltsentwurf 2018 plant die Bundesregierung mit einem negativen Finanzierungssaldo von 8,5 Mrd. Euro, der durch die Entnahme von 8,2 Mrd. Euro aus der „Asylrücklage" weitgehend gedeckt werden soll. Die Rücklage wurde aus Finanzierungsüberschüssen der Haushalte 2015 und 2016 gebildet. Diese dürften sich im Finanzplanungszeitraum allerdings nicht fortsetzen. Zur Erreichung des Haushaltsausgleichs 2018 ist eine Globale Minderausgabe von 3,4 Mrd. Euro veranschlagt, die bei der Aufstellung des Zweiten Regierungsentwurfs aufzulösen ist.

Der vorgesehene Sicherheitsabstand zur strukturellen Neuverschuldungsgrenze ist finanzwirtschaftlich richtig, um ungünstige Haushaltsentwicklungen und neue

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Herausforderungen im Einklang mit der Schuldenregel auffangen zu können. In diesem Sinne wird der absehbare Mittelabfluss aus den Sondervermögen bereits bei der Haushaltsplanung in die Berechnung der für die Schuldenregel relevanten strukturellen Nettokreditaufnahme einbezogen.

Seit dem Haushaltsjahr 2012 werden der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt und der Finanzplan im Top-Down-Verfahren aufgestellt. In Ergänzung hierzu werden seit dem Haushaltsaufstellungsverfahren 2016 themenbezogene Haushaltsanalysen berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof begleitet diese „Spending Reviews".

Auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts rechnet die Bundesregierung ungeachtet der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit einem weiteren Anstieg der Sozialausgaben. Auf sie entfallen nach dem Haushaltsentwurf 2018 mit 173,8 Mrd. Euro 51,5 % des Haushaltsvolumens. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums sollen die Sozialausgaben auf 186,4 Mrd. Euro (52,2 %) steigen. Ausgabensteigernd wirken hier vor allem die demografisch bedingten Sozialleistungen, die Mittel zur Entlastung von Kommunen bei der Sozialhilfe sowie die flüchtlingsbezogenen Aufwendungen. Der Anteil der Investitionen am Haushaltsvolumen bewegt sich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

In den Ausgaben für die Alterssicherungssysteme sind die Leistungen an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der Bundesverwaltung sowie der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post enthalten. Der Hauptteil der Alterssicherungsausgaben entfällt auf die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung.

Die stabile Lage auf dem Arbeitsmarkt hat in den letzten Jahren sowohl den Bundeshaushalt als auch den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit spürbar entlastet. Trotz absehbarer zusätzlicher Aufwendungen für die soziale Absicherung und die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt rechnet die Bundesregierung im Finanzplanungszeitraum nur mit leicht steigenden Arbeitsmarktausgaben.

Die Zuschüsse über den Gesundheitsfonds an die Gesetzliche Krankenversicherung bleiben auf hohem Niveau. In einigen Bereichen der Krankenversorgung steigen die Ausgaben auch aus Gründen der demografischen Entwicklung. In den letzten Jahren konnte der Aufwuchs durch höhere Beitragseinnahmen weitgehend aufgefangen werden. Ohne Kostensenkungsmaßnahmen dürften sich der Finanzbedarf und damit der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt mittelfristig aber weiter erhöhen.

Bei den Zinsausgaben profitiert der Bundeshaushalt nach wie vor von historisch günstigen Refinanzierungsbedingungen. Mit einem weiteren Rückgang der Zinsausgaben wie in den letzten Jahren rechnet die Bundesregierung aber nicht mehr. Insgesamt hat der Bundeshaushalt erhebliche Entlastungen gegenüber früheren Finanzplanungen zu verzeichnen: Für den Zeitraum 2014 bis 2020 konnten die jeweiligen Zinsausgabenansätze um insgesamt rund 109 Mrd. Euro vermindert

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

werden. Die Zinssteuerquote, also der Anteil der Steuereinnahmen, der für Zinsausgaben benötigt wird, soll bei knapp über 6 % verharren. Dies entspricht dem Niveau von 1977 – bei einer dreimal so hohen Schuldenstandsquote. Das Zinsänderungsrisiko bleibt allerdings angesichts einer jährlichen Bruttokreditaufnahme von durchschnittlich 175 Mrd. Euro hoch.

Nach der Steuerschätzung vom Mai 2017 wird mit einem weiter wachsenden Steuervolumen für alle öffentlichen Haushalte gerechnet. Für den Bund sollen die Steuereinnahmen bis zum Jahr 2021 um jährlich mehr als 3 % steigen. Auch für die volkswirtschaftliche Steuerquote wird bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums ein Anstieg auf 23,3 % des BIP geschätzt. Allerdings profitiert der Bund von diesem Anstieg aufgrund der fortschreitenden Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder und Kommunen immer weniger. Die Einführung der Finanztransaktionssteuer auf europäischer Ebene ist weiterhin ungewiss.

Im vertikalen Finanzausgleich leistet der Bund aus seinem Steueraufkommen hohe Zuweisungen an die Länder. Der Rückgang aufgrund der bis zum Jahr 2019 degressiv ausgestalteten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wird sich nicht fortsetzen. Im Gegenteil: Ab dem Jahr 2020 steigen die Bundesergänzungszuweisungen als Ergebnis der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen deutlich an – auf jährlich über 11 Mrd. Euro.

Die Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Extrahaushalte wird sich bis zum Jahresende 2017 voraussichtlich nur unwesentlich gegenüber dem Vorjahr verändern. Sie ist seit dem Jahr 2014 leicht rückläufig. Die Schuldenstandsquote wird weiter sinken. Allerdings bestehen die Schulden, die der Bund zur Bewältigung der Finanzmarktkrise von der Kreditwirtschaft übernommen hat, fort. In welchem Umfang diese Verpflichtungen den Schuldenstand dauerhaft erhöhen werden, wird erst feststehen, wenn alle Unterstützungsmaßnahmen abgewickelt sind.

Außer den im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen hat der Bund Garantiezusagen zugunsten der europäischen Rettungsschirme gegeben. Diese dienen der Absicherung der Hilfsmaßnahmen zugunsten einiger Länder des Euroraums. Ob hieraus bislang nicht eingeplante Belastungen auf den Bundeshaushalt zukommen, hängt von der weiteren Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise ab.

Die europäischen Regelwerke des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Fiskalvertrags sollen tragfähige öffentliche Finanzen und Strukturreformen in den Mitgliedstaaten unterstützen. Die öffentlichen Haushalte Deutschlands unterschreiten beim strukturellen Defizit seit dem Jahr 2012 die europäische Vorgabe eines mittelfristigen Ziels von 0,5 % des BIP. Dies gilt auf Grundlage der aktuellen Projektionen auch für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Deutschland gehört damit zu den finanzwirtschaftlich stabilsten Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union. Die deutsche Schuldenstandsquote ist rückläufig und soll im Jahr 2020 erstmals nach fast 20 Jahren wieder den europäischen Referenzwert von 60 % des BIP unterschreiten.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

2 Haushaltseckwerte bis zum Jahr 2021[1]

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2018 und des Finanzplans bis zum Jahr 2021 beruhen auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland.[2] Für das BIP erwartet sie jahresdurchschnittlich einen preisbereinigten Anstieg von 1,5 % im Jahr 2017 und 1,6 % im Jahr 2018. Geringfügig niedriger (1,4 % pro Jahr) soll das BIP bis zum Jahr 2021 steigen. Die möglichen Folgen eines Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union sind hier allerdings noch nicht berücksichtigt. Auf dem Arbeitsmarkt rechnet die Bundesregierung mit einer weiteren Zunahme der Erwerbstätigen auf 44,4 Millionen im Jahr 2018. Bei der Arbeitslosigkeit wird für das Jahr 2017 ein Rückgang auf 2,55 Millionen Personen prognostiziert, was einer Arbeitslosenquote von 5,7 % entspricht. Dieser Stand soll im Jahresverlauf 2018 in etwa unverändert bleiben – ungeachtet der zu bewältigenden Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Diese Rahmendaten bilden die Grundlage für den Haushaltsentwurf 2018 und den Finanzplan bis 2021.

2.1 Haushaltsentwurf 2018

2.1.1 Ausgaben

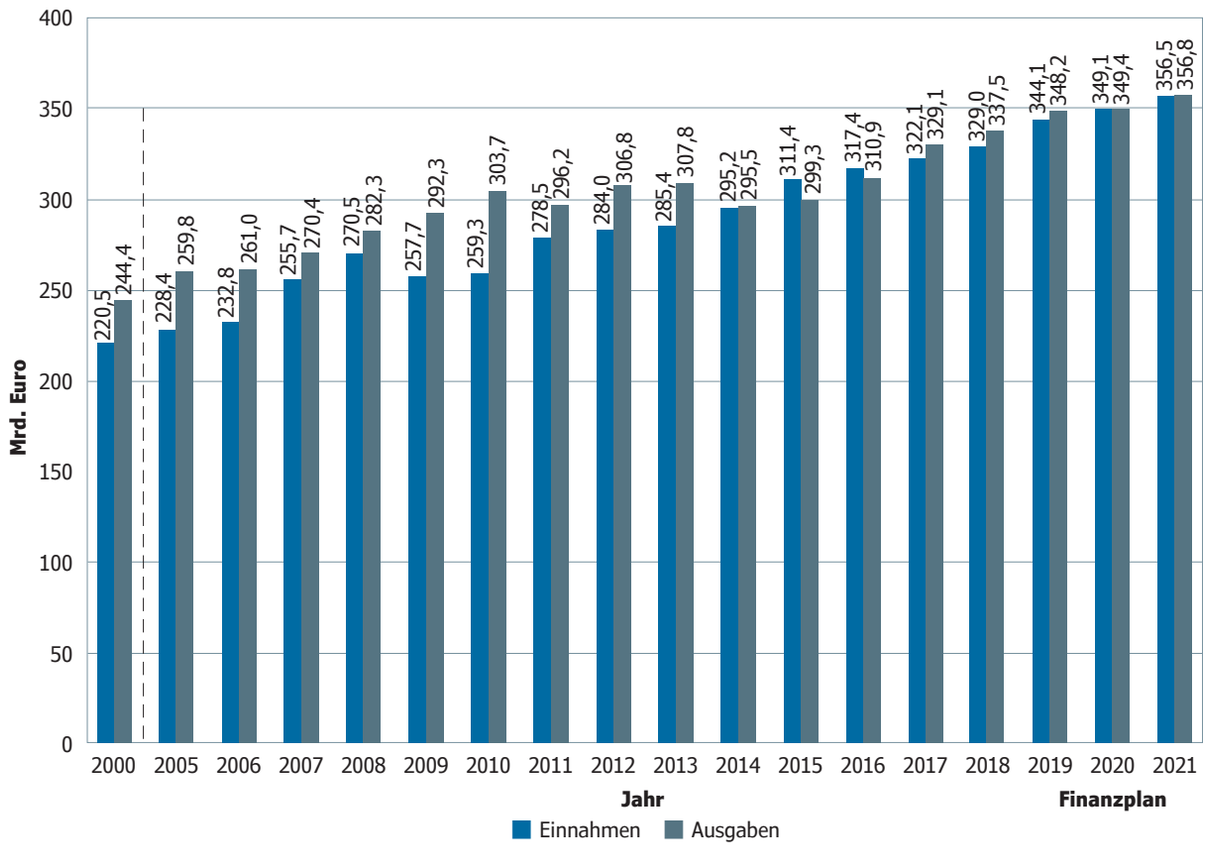
Im Entwurf des Bundeshaushalts 2018 sind Gesamtausgaben von 337,5 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 1). Gegenüber dem Haushaltssoll 2017 (329,1 Mrd. Euro) steigen die Ausgaben um 8,4 Mrd. Euro oder 2,6 %. Nachdem bereits in den beiden letzten Haushalten 2016 und 2017 viele Einzelpläne deutliche Ausgabensteigerungen verzeichneten, weist der Haushaltsentwurf 2018 erneut über der angenommenen Preissteigerungsrate (1,5 %) liegende Mehrausgaben aus. Signifikante Steigerungen von über 3 % haben insbesondere die Einzelpläne 04, 09, 14, 16, 32 und 60 (vgl. Tabelle 1). Bei einigen bereits in den Haushalten 2016 und 2017 stark gestiegenen Einzelplanplafonds fällt der Aufwuchs geringer oder ganz aus. Hierzu gehören u. a. die Einzelpläne 05, 10, 12, 15, 17 und 30.

1 Quellen für Ist-Ergebnisse bis einschließlich des Haushaltsjahres 2016 sowie für Sollzahlen ab dem Haushaltsjahr 2017 (soweit nicht gesondert aufgeführt): Haushalts- und Vermögensrechnungen bis 2016, Haushaltsentwurf 2018 (Bundestagsdrucksache 18/13000), Finanzplan des Bundes 2017 bis 2021 (Bundestagsdrucksache 18/13001), Finanzbericht 2018 des BMF vom 11. August 2017.

2 Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 26. April 2017.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen Abbildung 1



Erläuterungen:
Einnahmen ohne solche aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen und Münzeinnahmen; Ausgaben ohne solche zur Schuldentilgung am Kreditmarkt und Zuführungen an Rücklagen.

Den vom Ausgabevolumen her höchsten Zuwachs hat der Einzelplan 11 mit 3,4 Mrd. Euro (+2,4 %). Allerdings liegt dieser Anstieg unterhalb der bisherigen Finanzplanung (vgl. Tabelle 3). Erneut deutlich wachsen sollen mit 1,5 Mrd. Euro die Ausgaben im Einzelplan 14 (+4 %). Die mit 38,5 Mrd. Euro veranschlagten Ausgaben für Verteidigung liegen damit um fast 10 % über dem Ist 2016 (vgl. Tabelle 1). Sie übersteigen auch den bisherigen Finanzplan deutlich (vgl. Tabelle 3). Der geplante Aufwuchs im Einzelplan 14 wird flankiert durch eine Vielzahl militärischer Beschaffungsverträge (35 mit 15,1 Mrd. Euro Beschaffungsvolumen), die kurz vor Ende der 18. Wahlperiode dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Einwilligung vorgelegt worden sind.[3]

3 Die Bundesregierung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, bei geplanten militärischen Beschaffungen oberhalb einer Betragsgrenze von 25 Mio. Euro den Haushaltsausschuss um Einwilligung zu bitten.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Wesentliche Ausgabenveränderungen in den Einzelplänen[a] Tabelle 1

Ausgabenveränderungen innerhalb der Einzelpläne[b]	2016 Ist	2016	2016	2017	2017	2018	2018
	Abweichung zum Vorjahr						
	Mio. Euro	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
Einzelplan 04 (Bundeskanzleramt)	2 290	148	6,9	508	22,2	116	4,2
Einzelplan 05 (Auswärtiges)	5 117	1 244	32,1	115	2,2	–209	–4,0
Einzelplan 06 (Inneres)	7 788	1 159	17,5	1 190	15,3	246	2,7
Einzelplan 08 (Finanzen)	6 048	424	7,5	146	2,4	138	2,2
Einzelplan 09 (Wirtschaft und Energie)	7 487	221	3,0	248	3,3	252	3,3
Einzelplan 10 (Ernährung und Landwirtschaft)	5 429	183	3,5	574	10,6	–196	-3,3
Einzelplan 11 (Arbeit und Soziales)	129 323	3 400	2,7	8 259	6,4	3 358	2,4
Einzelplan 12 (Verkehr und digitale Infrastruktur)	24 273	894	3,8	3 638	15,0	–84	–0,3
Einzelplan 14 (Verteidigung)	35 141	1 144	3,4	1 864	5,3	1 489	4,0
Einzelplan 15 (Gesundheit)	14 599	2 517	20,8	560	3,8	16	0,1
Einzelplan 16 (Umwelt, Naturschutz, Bau u. Reaktorsicherheit)	4 316	725	20,2	1 305	30,2	243	4,3
Einzelplan 17 (Familie, Senioren, Frauen und Jugend)	8 838	147	1,7	685	7,8	62	0,6
Einzelplan 23 (wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)	7 893	1 349	20,6	648	8,2	159	1,9
Einzelplan 30 (Bildung und Forschung)	16 271	1 049	6,9	1 379	8,5	–67	–0,4
Einzelplan 32 (Bundesschuld)	18 306	–3 472	–15,9	1 685	9,2	1 929	9,7
Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung)	22 591	–5 502	–19,6	–11 387	–50,4	998	8,9

Erläuterungen:
a Rundungsdifferenzen möglich.
b Einzelpläne mit Plafonds über 1 Mrd. Euro; Ist 2016: Haushaltsrechnung.

Der Anstieg im Einzelplan 32 beruht darauf, dass die Zinsausgaben erstmals seit dem Haushalt 2008 wieder höher veranschlagt werden. Im Einzelplan 60 müssen höhere Ausgaben veranschlagt werden, da der Zuschuss an den Energie- und Klimafonds (EKF) sich gegenüber dem Soll 2017 (0,7 Mrd. Euro) auf 2,8 Mrd. Euro vervierfacht.

Ein Vergleich des Haushaltsentwurfs 2018 mit dem von der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise beeinflussten Haushalt 2009 ergibt einen Aufwuchs der Gesamtausgaben von 15,5 %. Durchschnittlich sind dies 1,7 % jährlich (vgl. Tabelle 2). Diese insgesamt maßvolle Steigerung ist überwiegend der für den Bund äußerst günstigen Entwicklung des Schuldendienstes sowie der konjunkturellen Erholung

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

am Arbeitsmarkt zu verdanken. Sie hat sich in rückläufigen Zins- und Arbeitsmarktausgaben niedergeschlagen. Die Ausgaben in den übrigen Politikfeldern sind hingegen kräftig gestiegen – um durchschnittlich jährlich 3,3 % bzw. insgesamt 33,1 % seit dem Jahr 2009 (vgl. Tabelle 2). Die Ausgabenpolitik ist also unter Herausnahme der Bereiche „Zinsen" und „Arbeitsmarkt" weiterhin expansiv ausgerichtet.

Entwicklung der Gesamtausgaben — Tabelle 2

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausgaben								Ist	Soll	HHE
Zinsausgaben	38,1	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	17,5	18,5	20,8
Arbeitsmarktausgaben	44,3	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,9	34,6	37,1	37,3

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017
Ausgaben								Ist	Soll	HHE
Gesamtausgaben (in Mrd. Euro)[a]	292,3	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	299,3	310,9	329,1	337,5
Veränderungsrate (in %)	3,5	3,9	–2,5	3,6	0,3	–4,0	1,3	3,9	5,9	2,6
Veränderung 2018 zu 2009										15,5
Veränderung 2018 zu 2009/Jahr										1,7
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen (in Mrd. Euro)	254,2	270,6	263,4	276,3	276,5	269,6	278,2	293,4	310,6	316,7
Veränderungsrate (in %)	5,0	6,5	–2,7	4,9	0,1	–2,5	3,2	5,5	5,9	2,0
Veränderung 2018 zu 2009										24,6
Veränderung 2018 zu 2009/Jahr										2,5
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen und Arbeitsmarkt (in Mrd. Euro)	209,9	221,1	221,8	236,8	243,8	237,1	244,3	258,8	273,5	279,4
Veränderungsrate (in %)	5,4	5,3	0,3	6,8	3,0	-2,7	3,0	5,9	5,7	2,2
Veränderung 2018 zu 2009										33,1
Veränderung 2018 zu 2009/Jahr										3,3

Erläuterung:
a 2015, 2016: Gesamtausgaben ohne Zuführungen an „Asylrücklage".

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

2.1.2 Einnahmen

Die Einnahmen im Haushaltsentwurf 2018 – ohne Münzeinnahmen und Entnahme aus der Rücklage – betragen 329 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1). Darin enthalten sind Steuereinnahmen von 308,8 Mrd. Euro. Diese steigen gegenüber dem Soll 2017 (301 Mrd. Euro) um 7,8 Mrd. Euro bzw. 2,6 %. Die Entwicklung des Steueraufkommens seit der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise ist beachtlich: Die im zweiten „Krisenhaushaltsjahr 2010" erzielten Steuereinnahmen des Bundes von 226,2 Mrd. Euro werden nach dem Haushaltsentwurf 2018 um 82,6 Mrd. Euro übertroffen; das ist ein Zuwachs von mehr als einem Drittel (+36,5 %). Dies ist umso bemerkenswerter, als der Bund sein Steueraufkommen durch die fortgesetzte Abgabe von Umsatzsteueranteilen an die Länder nicht unerheblich verringert hat (vgl. dazu Nr. 3.5).

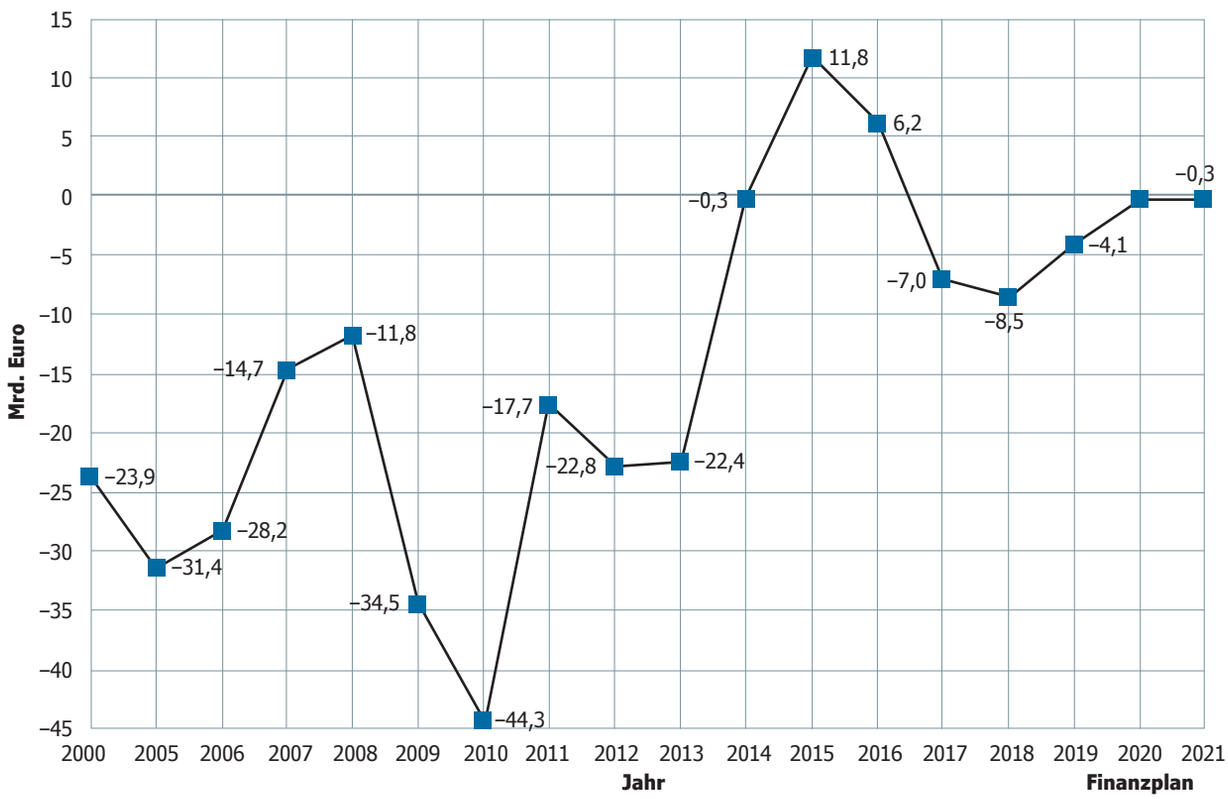
Im Haushaltsentwurf 2018 ist wie in den Haushalten 2014[4] bis 2017 keine Nettokreditaufnahme notwendig, um den Haushalt auszugleichen. Der Finanzierungssaldo beträgt -8,5 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2). Er wird durch die Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro sowie einer Entnahme aus der Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen („Asylrücklage")[5] von 8,2 Mrd. Euro gedeckt. Diese Rücklage wurde erstmals im Haushalt 2015 veranschlagt. Sie dient der Finanzierung von flüchtlingsbezogenen finanziellen Belastungen, die durch die strukturelle, dauerhafte und dynamische Beteiligung des Bundes an den Kosten der Länder und Kommunen und durch die Aufwendungen im Bundesbereich entstehen. Ihr Volumen beträgt 18,7 Mrd. Euro und wurde aus Überschüssen der Haushalte 2015 und 2016 sowie aus einem Anteil des Bundes am Bundesbankgewinn 2015 gebildet. Im Haushalt 2017 ist eine Entnahme von 6,7 Mrd. Euro veranschlagt. Demzufolge verbleibt nach dem Haushaltsjahr 2018 ein Rücklagenbetrag von 3,8 Mrd. Euro; dieser soll nach dem Finanzplan zum Haushaltsausgleich 2019 herangezogen werden.

4 Der Haushalt 2014 wies im Soll eine Nettokreditaufnahme von 6,5 Mrd. Euro auf, auf die im Haushaltsvollzug nicht zurückgegriffen werden musste.

5 Vgl. Zweckbestimmung und Haushaltsvermerk zu Kapitel 6002 Titel 359 01.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Entwicklung des Finanzierungssaldos Abbildung 2



2.2 Sondervermögen

Seit dem Jahr 2007 sind neue Sondervermögen errichtet worden. Sie werden außerhalb des Bundeshaushalts veranschlagt. Finanzwirtschaftlich und haushaltsrechtlich relevante Aspekte enthalten insbesondere folgende Sondervermögen:

Das Sondervermögen EKF weist im Entwurf seines Wirtschaftsplans 2018 Mittel von 4,2 Mrd. Euro aus. Seit dem Haushaltsjahr 2014 erhält der im Jahr 2011 errichtete EKF fortwährend Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt.[6] Im Haushaltsentwurf 2018 steigen diese auf 2,8 Mrd. Euro. Dies ist ein Mehr um 2,1 Mrd. Euro gegenüber dem Haushaltsansatz 2017 (0,7 Mrd. Euro). Die Bundeszuweisung ist notwendig, um die Finanzierung der verschiedenen Förderprogramme des EKF sicherzustellen. Anders als ursprünglich geplant reichen die Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen hierfür nicht aus. Sie werden für das Jahr 2018 auf lediglich 1,1 Mrd. Euro geschätzt.

6 Die Möglichkeit einer ergänzenden Haushaltsfinanzierung des EKF ist in § 4 Absatz 3 EKFG vorgesehen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau", „Aufbauhilfe" und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" erhielten bzw. erhalten folgende Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt:

- Kinderbetreuungsausbau: Finanzhilfen für mehrere Investitionsprogramme im Zeitraum 2008 bis 2020 (insgesamt rund 4,4 Mrd. Euro einschließlich des neuen Investitionsprogramms 2017 bis 2020),[7]
- Aufbauhilfefonds: 8 Mrd. Euro im Haushalt 2013, wovon 1,75 Mrd. Euro wieder vereinnahmt worden sind (0,25 Mrd. Euro im Haushalt 2015 und 1,5 Mrd. Euro im Haushalt 2016) sowie
- Kommunalinvestitionsförderungsfonds: 3,5 Mrd. Euro für kommunale Investitionszwecke im Haushalt 2015 (Erster Nachtragshaushalt) sowie weitere 3,5 Mrd. Euro für die kommunale Bildungsinfrastruktur im Haushalt 2016 (Nachtragshaushalt).

Die Zuweisungen an diese Sondervermögen werden in den Haushaltsrechnungen als tatsächlich geleistete – die Nettokreditaufnahme (NKA) erhöhende – Ausgaben gebucht, obwohl die Ausgaben kassenmäßig zum Teil erst Jahre später fällig werden. So sind im Haushaltsentwurf 2018 zur Finanzierung von Auszahlungen aus diesen Sondervermögen insgesamt 2,5 Mrd. Euro als kassenwirksame, aber „nicht NKA-relevante" Kreditaufnahmen vorgesehen.[8] Werden die Mittel (wie beim Aufbauhilfefonds) teilweise nicht benötigt und in späteren Haushaltsjahren wieder im Bundeshaushalt vereinnahmt, ist die in der Haushaltsrechnung gebuchte „Ist-Ausgabe" (beim Aufbauhilfefonds: 8 Mrd. Euro in der Haushaltsrechnung 2013) überhöht.

Zwischen ihrer Veranschlagung im Bundeshaushalt sowie ihrem tatsächlichen kassenmäßigen Bedarf in den Sondervermögen vergehen nicht selten mehrere Jahre. Dies zeigt sich deutlich beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds, aus dem zum Jahresende 2016 – also rund 1,5 Jahre nach seiner Errichtung – erst 0,2 Mrd. Euro abgeflossen sind. Hierdurch werden vor allem die Grundsätze der Fälligkeit und der Jährlichkeit beeinträchtigt, denn die Bundesmittel werden nicht dem Haushaltsjahr zugeordnet, in dem sie aus den Sondervermögen abfließen und damit für den Bund kreditrelevant werden.

Auch der Haushaltsabschluss wird komplizierter: So muss in der Haushaltsrechnung die zulässige Kreditaufnahme nach der Schuldenregel um die tatsächlich aus den oben genannten Sondervermögen abgeflossenen Ausgaben korrigiert werden.[9] Bei späteren Rückflüssen wie im Falle des oben erwähnten Aufbauhilfefonds ist eine Korrektur gar nicht mehr möglich. Deshalb hält der Bundesrechnungshof an seiner Empfehlung fest[10], auf „Umwegfinanzierungen" über Nebenhaushalte zu verzichten. Die erforderlichen Mittel sollten als Ausgabe- oder

---

7 Darüber hinaus beteiligt sich der Bund durch die Abgabe von Umsatzsteueranteilen in steigendem Maße an den Betriebskosten der Kinderbetreuung (vgl. Tabelle 5).

8 Haushaltsentwurf 2018, Gesamtplan Teil IV: Kreditfinanzierungsplan.

9 Vgl. Haushaltsrechnung 2016 Nr. 2.1: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Gesetzes zur Ausführung des Artikel 115-Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes, Pos. 4b bis 4d.

10 Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 18/10200 Nr. 2.1.3.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Verpflichtungsermächtigungen im Kernhaushalt veranschlagt werden. Damit würde nicht zuletzt die Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts bei den jährlichen Haushaltsberatungen gestärkt.

2.3 Finanzplan bis 2021

Nach dem Finanzplan sollen die Gesamtausgaben in den Haushaltsjahren 2019 und 2020 auf 348,2 Mrd. Euro bzw. 349,4 Mrd. Euro steigen. Für das Haushaltsjahr 2021 sind 356,8 Mrd. Euro vorgesehen. Der Ausgabenzuwachs in den Jahren 2018 bis 2021 von 19,3 Mrd. Euro entfällt hauptsächlich auf

- Einzelplan 11 (+12,9 Mrd. Euro u. a. wegen steigender Bundesleistungen an die Rentenversicherung),
- Einzelplan 14 (+3,9 Mrd. Euro wegen steigender Einzelplanplafonds) sowie
- Einzelplan 60 (+7,3 Mrd. Euro u. a. wegen Wegfalls der Globalen Minderausgabe 2018).

Einen Ausgabenrückgang verzeichnen

- Einzelplan 09 (-0,8 Mrd. Euro),
- Einzelplan 12 (-1,9 Mrd. Euro) und
- Einzelplan 16 (-1,7 Mrd. Euro).

Dies ist bei den Einzelplänen 12 und 16 zum Teil darin begründet, dass die Kompensationsmittel für die Gemeindeverkehrswegefinanzierung (Epl. 12: -1,3 Mrd. Euro) und die soziale Wohnraumförderung (Epl. 16: -1 Mrd. Euro) letztmals im Haushalt 2019 veranschlagt sind und dann zugunsten einer entsprechenden Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder wegfallen (vgl. dazu Nr. 3.5).

Auf der Einnahmenseite bildet die Steuerschätzung vom Mai 2017 die Planungsbasis für die Steuereinnahmen, ab dem Jahr 2020 korrigiert um den dann geltenden neuen Finanzausgleich. Der Anstieg der Steuereinnahmen seit dem Jahr 2010 soll sich fortsetzen. Insgesamt wird für den Zeitraum 2018 bis 2021 mit einem Zuwachs um 32,8 Mrd. Euro bzw. 10,6 % von 308,8 Mrd. Euro auf 341,6 Mrd. Euro gerechnet.

2.4 Vergleich zum bisherigen Finanzplan

Mit Blick auf den bisherigen Finanzplan gleichen sich die Belastungen und Entlastungen im Zeitraum 2018 bis 2020 aus. Im Ergebnis sind weiterhin keine neuen Kredite zum Haushaltsausgleich vorgesehen.

2.4.1 Belastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Auf der Ausgabenseite verzeichnen die Einzelplanplafonds überwiegend Mehrausgaben gegenüber dem bisherigen Finanzplan (vgl. Tabelle 3):

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

(1) Die nominal höchsten Ausgabensteigerungen gegenüber der alten Finanzplanung betreffen die Bereiche der Infrastruktur, der inneren und äußeren Sicherheit, der Entwicklungshilfe sowie – für die Jahre 2018 und 2019 – der Bundesschuld: Betroffen sind die Einzelpläne 05, 06, 11, 12, 14 sowie 32.[11]

(2) Im Einzelplan 32 werden die Annahmen zu den Zinsausgaben gegenüber der letzten Finanzplanung für die Jahre 2018 und 2019 leicht nach oben korrigiert.

(3) Einige Einzelpläne – wie z. B. die Einzelpläne 16 und 30 – weisen nur geringe oder keine Steigerungen aus. Ihre Ausgabenplafonds wurden bereits in den letzten beiden Aufstellungsverfahren gegenüber den jeweils vorherigen Finanzplanungen deutlich heraufgesetzt.[12]

(4) Auf der Einnahmenseite ergeben sich gegenüber dem bisherigen Finanzplan Mindereinnahmen bei den Steuern. Diese beruhen im Wesentlichen auf weiteren Abgaben von Steueranteilen aus dem Bundeshaushalt an Länder und Kommunen, die im bisherigen Finanzplan noch nicht enthalten waren.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

11 Ressortbezeichnungen: vgl. Tabelle 2.1.

12 Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 2.1.2.2.; Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 18/10200 Nr. 2.1.4.1 Tabelle 2.2.

Veränderungen gegenüber bisherigem Finanzplan[a] Tabelle 3

Haushaltsentwurf 2018/neuer Finanzplan (Fpl.)	2018	2019	2020
	in Mrd. Euro		
Nettokreditaufnahme nach bisherigem Fpl.	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme nach neuem Fpl.	0,0	0,0	0,0
Differenz	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Belastungen gegenüber bisherigem Fpl.	**15,9**	**15,1**	**19,3**
Mehrausgaben gegenüber bisherigem Fpl.	**8,8**	**9,0**	**7,0**
darunter:			
Einzelplan 04	0,5	0,4	0,4
Einzelplan 05	0,5	0,7	0,7
Einzelplan 06	1,0	0,9	0,8
Einzelplan 08	0,4	0,5	0,4
Einzelplan 09	0,8	0,6	0,6
Einzelplan 12	0,4	1,0	0,9
Einzelplan 14	1,6	2,1	2,0
Einzelplan 16 (2020: Minderausgaben)	0,4	0,4	
Einzelplan 17	0,3	0,3	0,3
Einzelplan 23	0,8	0,8	0,8
Einzelplan 30	0,3	0,3	0,2
Einzelplan 32 (2020: Minderausgaben)	1,7	1,1	
Übrige Einzelpläne			0,1
Mindereinnahmen gegenüber bisherigem Fpl.	**7,1**	**6,1**	**12,3**
Einzelplan 12 (2019 und 2020: Mehreinnahmen)	0,4		
Einzelplan 60 (Steuern)	6,7	6,1	12,3
Entlastungen gegenüber bisherigem Fpl.	**15,9**	**15,1**	**19,3**
Minderausgaben gegenüber bisherigem Fpl.	**2,5**	**4,3**	**6,9**
Einzelplan 11	1,9	3,4	5,2
Einzelplan 16 (2018, 2019: Mehrausgaben)			0,1
Einzelplan 32 (2018, 2019: Mehrausgaben)			1,0
Einzelplan 60	0,7	0,9	0,6
Mehreinnahmen gegenüber bisherigem Fpl.	**13,4**	**10,8**	**12,3**
Einzelplan 12 (2018: Mindereinnahmen)		3,6	3,6
Einzelplan 60 (Rücklagenentnahme)	8,2	3,8	
Einzelplan 60 (teilweise Auflösung Globale Mindereinnahmen aus bisherigem Fpl.)	4,9	3,0	8,0
Übrige Einzelpläne	0,3	0,4	0,7

Erläuterung:
a Rundungsdifferenzen möglich.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

2.4.2 Entlastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Größere Entlastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan entstehen in den Einzelplänen 11, 12 und 60 (vgl. Tabelle 3):

(1) Die Ausgaben des Einzelplans 11 sollen zwar unter den Annahmen des bisherigen Finanzplans bleiben. Dieser wies jedoch gerade für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 deutliche Steigerungen von jeweils 7,3 bzw. 7,5 Mrd. Euro aus.[13] Eine nachhaltige Entlastung der Sozialausgaben kann daher nicht festgestellt werden (vgl. Tabelle 1).

(2) Bei den Einnahmen weist der Einzelplan 12 einen erheblichen Anstieg gegenüber dem bisherigen Finanzplan für die Jahre 2019 und 2020 aus. Hier rechnet die Bundesregierung mit höheren Einnahmen aus der LKW-Maut[14] sowie mit Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe für PKW[15]. Bei letzterer werden die Halter von im Inland zugelassenen Fahrzeugen bei der Kraftfahrzeugsteuer entsprechend entlastet, sodass die Nettomehreinnahmen im Bundeshaushalt nur einen kleinen Teil der geplanten Infrastrukturabgabe ausmachen werden.

(3) Im Einzelplan 60 waren Entnahmen aus der Rücklage für die Jahre 2018 und 2019 im bisherigen Finanzplan nicht enthalten; die im Haushaltsentwurf 2018 und im Jahr 2019 nunmehr hieraus vorgesehenen Einnahmen haben daher Entlastungswirkung.

(4) Zudem fallen die nach dem neuen Finanzplan im Einzelplan 60 als Haushaltsvorsorge ausgebrachten Globalen Mindereinnahmen gegenüber dem bisherigen Finanzplan für die Jahre 2018 bis 2020 geringer aus.

Der Bundeshaushalt verzeichnet überwiegend deutliche Aufwüchse. Dies gilt nicht nur im Vergleich zu den vorherigen Haushaltsjahren (vgl. Tabelle 1), sondern auch im Vergleich zu den letzten Finanzplänen. Die Mehrausgaben in einigen Einzelplänen sowie die Steuermindereinnahmen können gleichwohl ohne zusätzliche Neuverschuldung kompensiert werden. Dies ist möglich durch

- die gegenüber dem bisherigen Finanzplan abgesenkten Sozialausgaben im Einzelplan 11,
- die Veranschlagung einer Globalen Minderausgabe (Einzelplan 60) im Haushaltsentwurf 2018 sowie
- die Inanspruchnahme der „Asylrücklage" (Einzelplan 60) für die Jahre 2018 und 2019.

13 Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 18/10200 Nr. 2.1.4.1 Tabelle 2.2.

14 Mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes vom 27. März 2017, BGBl. I S. 564, sollen ab dem 1. Juli 2018 alle rund 40 000 km Bundesstraßen mautpflichtig für Lkw werden.

15 Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen vom 8. Juni 2015, BGBl. I S. 904, geändert durch Erstes Gesetz zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes vom 18. Mai 2017, BGBl. I S. 1218.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3 Finanzwirtschaftliche Herausforderungen

Das Zahlenwerk des Haushaltsentwurfs 2018 und des Finanzplans bis 2021 enthält finanzwirtschaftliche Risiken, die die Tragfähigkeit des Bundeshaushalts auf mittel- und langfristige Sicht erheblich beeinträchtigen können. Hierzu gehören insbesondere die steigenden Aufwendungen im Zusammenhang mit

- dem demografischen Wandel,
- dem Erhalt und der Modernisierung der Infrastruktur,
- der Übernahme der Kosten für die Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle,
- der Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen einschließlich der Bekämpfung der Fluchtursachen sowie
- den neu geregelten Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

Auch auf europäischer Ebene sind wegen des Ausscheidens des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union im Jahr 2019 sowie der noch nicht von allen Mitgliedstaaten überwundenen Schuldenkrise zusätzliche Lasten nicht ausgeschlossen.

3.1 Demografischer Wandel

Die demografische Entwicklung bildet eine der zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen in Deutschland. Der im Februar 2016 veröffentlichte vierte Bericht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen[16] weist Modellrechnungen aus, die von einem Konsolidierungsbedarf zwischen 1,2 % und 3,8 % des BIP ausgehen. Zwar befindet sich Deutschland gegenwärtig noch in einer demografischen „Atempause"; diese wird aber im nächsten Jahrzehnt enden, wenn die geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge das Ruhestandsalter erreichen.[17] Dann spätestens ist mit einem zunehmenden Finanzdruck auf die sozialen Sicherungssysteme (Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung) zu rechnen. Die andauernde Niedrigzinsphase entlastet zwar aktuell die öffentlichen Haushalte, wirkt sich aber äußerst negativ auf die Renditen der privaten Altersvorsorge aus. Damit könnten sich die vordergründig positiven Zinseffekte auf mittel- und langfristige Sicht zu einer zusätzlichen Belastung für die öffentlichen Finanzen wandeln. Bereits jetzt zeigen sich die Tragfähigkeitsrisiken vor allem im Bereich der Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung.[18] Dort muss im Finanzplanungszeitraum mit überproportionalen Ausgabensteigerungen gerechnet werden (vgl. Nr. 6.3). Liegen die Bundesleistungen im Haushaltssoll 2017 noch bei 91 Mrd. Euro, sollen sie bis zum letzten Finanzplanungsjahr 2021 auf über 103 Mrd. Euro steigen. Dies ist ein Anstieg von mehr als 13 %, während die Gesamtausgaben im Bundeshaushalt im selben Zeitraum „nur" um 8 % wachsen sollen. Ausgabenverschärfend wirkt hier das in der

16 Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Stand Februar 2016; Herausgeber: Bundesministerium der Finanzen (www.tragfaehigkeit.de).
17 Deutsches Stabilitätsprogramm 2017, Nr. 5.1 (S. 32).
18 Zu den längerfristigen Herausforderungen für die Rentenversicherung vgl. u. a.: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2016, Berichtsteil Öffentliche Finanzen, Rentenversicherung, S. 68-78.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

abgelaufenen 18. Wahlperiode beschlossene Rentenpaket, vor allem die sogenannte Mütterrente und die Rente ab 63. Die jährlichen Zahlungen für die Mütterrente werden aufgrund der regelmäßigen Rentenerhöhungen entsprechend ansteigen, auch wenn langfristig die Fallzahlen zurückgehen. Der Druck auf den Bund, diese Leistung komplett aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren, dürfte wachsen. Demgegenüber werden die übrigen Alterssicherungsausgaben, insbesondere für die Pensionssysteme des Bundes (vgl. Nr. 6.2), auch über den Finanzplanungszeitraum hinaus relativ stabil bleiben.[19]

3.2 Infrastruktur

Nach dem Haushaltsentwurf 2018 und dem Finanzplan 2017 bis 2021 wird der Anteil der investiven Ausgaben zurückgehen. Dies beruht im Wesentlichen darauf, dass ab dem Jahr 2020 keine Kompensationsmittel mehr veranschlagt sind (vgl. dazu Nr. 3.5.1). Nach der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen werden diese Mittel für die soziale Wohnraumförderung, den Hochschulbau und den öffentlichen Personennahverkehr ab dem Jahr 2020 den Ländern unmittelbar zur Verfügung stehen. Die Mittel für Verkehrsinvestitionen (Straße, Schiene, Wasserstraße, Kombinierter Verkehr) sollen – einschließlich der Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018 – im Haushalt 2018 bei 14,2 Mrd. Euro liegen (2017: 12,8 Mrd. Euro). Bei der digitalen Infrastruktur sind für den Breitbandausbau zusätzliche Mittel von 0,4 Mrd. Euro im Zeitraum 2018 bis 2020 vorgesehen. Ungeachtet des Anstiegs hat der Bundesrechnungshof bereits im Jahr 2015 festgestellt, dass bei den Verkehrsinvestitionen erhebliche zusätzliche finanzielle Anstrengungen erforderlich sein werden. Der Erhaltungszustand wichtiger Verkehrsträger wie der Bundesautobahnen muss nachhaltig verbessert und den wachsenden verkehrstechnischen Anforderungen angepasst werden.[20] Auch von internationaler Seite wird eine Verstärkung der öffentlichen Investitionen empfohlen.[21] Mit der Überführung der Verwaltung der Bundesautobahnen in die Bundesverantwortung sowie der Errichtung einer bundeseigenen Gesellschaft strebt die Bundesregierung eine effektivere Aufgabenwahrnehmung an. Allerdings werden auf den Bund zunächst zusätzliche Ausgaben insbesondere durch die Übernahme von Personal der bisherigen Landesverwaltungen zukommen. Es wird daher darauf ankommen, die Transformationsphase bis zur Aufnahme des Wirkbetriebs durch den Bund bzw. die von ihm zu gründende Gesellschaft erfolgreich zu bewältigen.

19 Finanzplan des Bundes bis 2021, Tabelle 15: Versorgungsausgaben des Bundes bis 2050.
20 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die Erhaltungsbedarfsprognose im Bundesfernstraßenbau vom 22. Mai 2015 (www.bundesrechnungshof.de).
21 Vgl. z. B. EU-Kommission: Länderbericht Deutschland 2017 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte vom 22. Februar 2017 (SWD(2017) 71 final), S. 3 und 18-20; Internationaler Währungsfonds (IWF): Staff Concluding Statement of the 2017 Article IV Mission (Länderbericht) vom 15. Mai 2017.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.3 Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung

Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung vom 27. Januar 2017[22] hat der Bund Empfehlungen aus dem Abschlussbericht der Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstieges (KFK)[23] umgesetzt. Diese hatte u. a. empfohlen, die Pflicht zur Sicherung der Finanzierung der Entsorgungskosten und die Pflicht zur Handlung in der Kette der kerntechnischen Entsorgungsschritte jeweils in einer Hand zu bündeln. Die Verantwortung für die Zwischen- und Endlagerung liegt beim Bund. Die Energieversorgungsunternehmen, die für die Stilllegung und den Rückbau verantwortlich bleiben, sollen die Finanzierungslasten tragen. Hierzu haben sie die finanziellen Mittel für die Zwischen- und Endlagerung dem Bund zur Verfügung zu stellen. Am 1. Juli 2017 haben sie in einen neu errichteten öffentlich-rechtlichen Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung 24,1 Mrd. Euro eingezahlt und damit diese Verpflichtung erfüllt.

Die Bundesregierung geht in ihrer Gesetzesbegründung davon aus, dass – entsprechend den Empfehlungen der KFK – mit der vollständigen Einzahlung des Grundbetrages und des Risikoaufschlages durch die Betreiber die bislang erwarteten Kosten der kerntechnischen Entsorgung finanziert werden können. Ob die Zahlungen auf langfristige Sicht tatsächlich ausreichen, die „Ewigkeitskosten" der kerntechnischen Zwischen- und Endlagerung abzudecken, bleibt abzuwarten.

In sachlichem Zusammenhang mit dem Regelungskomplex zur Zwischen- und Endlagerung von atomaren Abfällen stand die Kernbrennstoffsteuer, die im Zeitraum 2011 bis 2016 erhoben wurde. Sie sollte dazu beitragen, vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung zusätzliche Einnahmequellen für diesen Zweck zu erschließen. Damit sollten die aufgrund des Weiterbetriebs und (insbesondere) der Stilllegung der Schachtanlage Asse II entstehenden Haushaltsbelastungen des Bundes verringert werden.[24] Die kassenwirksamen Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer beliefen sich im Zeitraum 2011 bis 2016 auf insgesamt 6,3 Mrd. Euro.

22 BGBl. I S. 114 und S. 1222 (Berichtigung).

23 Abschlussbericht der am 14. Oktober 2015 eingesetzten Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstieges vom 27. April 2016.

24 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zum Entwurf eines Kernbrennstoffsteuergesetzes vom 28. September 2010, Bundestagsdrucksache 17/3054; die damaligen Koalitionsfraktionen bestätigten in der Beschlussempfehlung und dem Bericht des federführenden Haushaltsausschusses (Bundestagsdrucksache 17/3405, S. 8), dass mit der Einführung der Kernbrennstoffsteuer gleichzeitig ein Beitrag für die Haushaltskonsolidierung des Bundes geleistet werde. Diese erfordere neben Einsparungen auch die Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen. Die Erträge aus der Steuer stünden dem Gesamthaushalt ohne Zweckbindung zur Verfügung und trügen dazu bei, die Haushaltsbelastungen des Bundes aus der Errichtung von Endlagern zu verringern.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Das Bundesverfassungsgericht hat das Kernbrennstoffsteuergesetz mit Beschluss vom 13. April 2017 – also nur wenige Wochen nach Inkrafttreten des kerntechnischen Entsorgungsgesetzes – wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz des Bundes rückwirkend für nichtig erklärt.[25] Der Bund hat dementsprechend die geleisteten Steuern zuzüglich der aufgelaufenen Zinsen von insgesamt 7,1 Mrd. Euro an die Energieunternehmen erstattet.[26]

Maßgeblicher Entscheidungsgrund für das Bundesverfassungsgericht war, dass die Kernbrennstoffsteuer sich nicht dem Typus der Verbrauchsteuer im Sinne des Artikels 106 Grundgesetz – also einer Bundessteuer – zuordnen lasse. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht ist in diesem Zusammenhang von Belang, dass das Bundesverfassungsgericht zwar darauf hingewiesen hat, die Notwendigkeit einer verlässlichen Finanz- und Haushaltsplanung könne es gebieten, von einer Rückwirkung der Entscheidung abzusehen. Dieser Aspekt könne allerdings nur Geltung beanspruchen, wenn der Gesetzgeber sich auf seine Finanz- und Haushaltsplanung verlassen durfte. Dies sei im Hinblick auf die von Anfang an mit erheblichen finanzverfassungsrechtlichen Unsicherheiten belastete Kernbrennstoffsteuer nicht der Fall gewesen.

Das BMF hat darauf verwiesen, dass die Bundesregierung die Frage, ob die Kernbrennstoffsteuer als Verbrauchsteuer ausgestaltet werden kann, vor Verabschiedung des Gesetzes ausführlich unter Heranziehung entsprechender Gutachten geprüft habe. Ungeachtet dessen hätte es nach Meinung des Bundesrechnungshofes nahe gelegen, rechtzeitig Alternativen zur Konstruktion einer Verbrauchsteuer zu untersuchen und ggf. umzusetzen. In Betracht gekommen wären z. B. eine Ergänzung des Grundgesetzes oder eine vertragliche Vereinbarung mit den Energieversorgungsunternehmen.

Zumindest die Belastung des Bundeshaushalts durch nachträgliche Zinszahlungen hätte vermieden werden können: Aufgrund der erkennbaren verfassungsmäßigen Risiken dieser Steuer wäre es überlegenswert gewesen, auf eine sofortige Vollziehung der Steuerbescheide zu verzichten bzw. diese nicht gerichtlich beim Bundesfinanzhof durchzusetzen. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2014 auf die strittige Rechtslage und die drohenden Steuerausfälle einschließlich Prozesszinsen hingewiesen. Er hatte empfohlen, im Interesse einer am Vorsichtsprinzip ausgerichteten Haushaltsplanung im Bundeshaushalt Globale Mindereinnahmen in Höhe der jeweiligen Kernbrennstoffsteuereinnahmen auszubringen. Kassenmäßig wären die Kernbrennstoffsteuereinnahmen dann nicht berücksichtigt worden. Sie hätten dann durch andere Maßnahmen ausgeglichen

25 Dem Verfahren lag eine Entscheidung des Finanzgerichts Hamburg aus dem Jahr 2013 zugrunde; dieses hielt das Kernbrennstoffsteuergesetz für verfassungswidrig und legte es deshalb mittels eines – mit ausführlicher Begründung versehenen – Vorlagebeschlusses vom 29. Januar 2013 dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vor (konkretes Normenkontrollverfahren).

26 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 295 vom 25. August 2017 zum staatlichen Finanzierungssaldo im 1. Halbjahr 2017.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

werden müssen.[27] Dies wäre angesichts der seit dem Jahr 2011 sich für den Bundeshaushalt günstig entwickelnden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen realisierbar gewesen. Das BMF sah hierfür seinerzeit angesichts der aus seiner Sicht sicheren Rechtslage keinen Anlass.

Die vom Bund unplanmäßig zu erstattenden Steuereinnahmen nebst Zinsen führen dazu, dass die Energieversorgungsunternehmen „unter dem Strich" ein für sie günstiges Ergebnis hinsichtlich der Kostenübernahme bei der kerntechnischen Zwischen- und Endlagerung zu verzeichnen haben. Die zurückgezahlten Beträge stehen für eine finanzwirtschaftlich sinnvolle Verwendung, wie eine Schuldentilgung am Ende des Haushaltsjahres 2017, nicht mehr zur Verfügung.

3.4 Leistungen zur Aufnahme und Integration der Flüchtlinge

Die Aufnahme und die Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen bleibt für die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen eine erhebliche Herausforderung. Mit finanzieller Unterstützung durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist dabei nach wie vor kaum zu rechnen, obwohl das Flüchtlingsthema nach einem europäischen Ansatz verlangt. Hierauf hat der Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 2016 hingewiesen.[28]

Im Jahr 2016 waren die Flüchtlingszahlen zwar rückläufig. Deutschland gehört aber unverändert zu den Ländern, die innerhalb der Europäischen Union die meisten Flüchtlinge aufnehmen. Nach Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat)[29] hat Deutschland die mit Abstand höchste Zahl von Asylsuchenden: Im Jahr 2015 lag die Zahl der Erstanträge bei 442 000 (2014: 173 000), im Jahr 2016 stieg diese Zahl auf 722 000, wobei viele der Antragsteller bereits im Jahr 2015 in Deutschland als Flüchtlinge registriert worden sind. Der deutsche Anteil innerhalb der 28 EU-Mitgliedstaaten stieg damit von 35 auf 60 %.

Ungeachtet der fehlenden Unterstützung aus dem EU-Haushalt setzen Bund, Länder und Kommunen insbesondere seit dem Jahr 2016 erhebliche Mittel für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen ein. Die Bundesregierung hat – entsprechend einer Aufforderung durch den Deutschen Bundestag – einen Bericht über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch

27 Es hätte – ähnlich wie im Fall der „Asylrücklage" – eine Rücklage in Höhe der Kernbrennstoffsteuereinnahmen errichtet werden können. Nach Abschluss des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht mit dem für den Bund negativen Ergebnis wäre die Rücklage aufzulösen gewesen. Zinszahlungen an die Unternehmen wären nicht angefallen.

28 Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 18/10200 Nr. 2.1.5.3.

29 Eurostat: Asylum statistics – Fundstelle: Statistics Explained (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/) – 07/06/2017.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

die Länder im Jahr 2016 vorgelegt.[30] Danach unterstützt der Bund die Länder und Kommunen in beachtlichem Umfang: Im Jahr 2016 belaufen sich deren Entlastungen durch den Bund auf insgesamt 9,3 Mrd. Euro. Dazu gehören[31]

- 5,5 Mrd. Euro als mittelbare Beteiligung an den Ausgaben der Länder für Asylsuchende von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheides durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und pauschale Zahlung in Höhe von 670 Euro je abgelehntem Flüchtling; der Bund beteiligt sich über die Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zu seinen Lasten,
- 0,35 Mrd. Euro als Entlastungspauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge,
- 0,34 Mrd. Euro für die Verbesserung der Kinderbetreuung,
- 0,5 Mrd. Euro als zusätzliche Kompensationsmittel für die Soziale Wohnraumförderung,
- 2 Mrd. Euro als Integrationspauschale,
- 0,4 Mrd. Euro als Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung für Asyl- und Schutzberechtigte,
- 0,16 Mrd. Euro aufgrund der Maßnahmen des Technischen Hilfswerks sowie die unentgeltliche Überlassung von Grundstücken zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen und Erstattung der den Bedarfsträgern entstandenen angemessenen und notwendigen Herrichtungskosten sowie
- 0,1 Mrd. Euro an Beförderungskosten.

Darüber hinaus hat der Bund im Jahr 2016 weitere Ausgaben von über 11 Mrd. Euro insbesondere für Maßnahmen zur Bekämpfung der Fluchtursachen getragen, an denen sich die Länder nicht beteiligen. Das finanzielle Engagement des Bundes läuft dabei über mehrere Jahre, sodass diese Leistungen in den Jahren 2017 und 2018 in ähnlicher Größenordnung anfallen. Für den Haushaltsentwurf 2018 nennt die Bundesregierung einen Gesamtbetrag von 21,4 Mrd. Euro. Darin enthalten sind indessen nicht nur Mehrbelastungen durch die aktuelle Flüchtlingslage, sondern grundsätzlich alle Aufwendungen im Bundeshaushalt, die einen Bezug zu Flüchtlingen haben. Hierzu rechnet das BMF neben der Fluchtursachenbekämpfung (einschließlich bestimmter Entwicklungsprojekte und Bundeswehrmissionen) z. B. auch Teile der Städtebau- und Wohnraumförderung, des Ausbaus der Kinderbetreuung sowie die einschlägige Öffentlichkeitsarbeit.

In den nachfolgenden Haushalten sollen die flüchtlingsbedingten Belastungen einschließlich der Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder und Kommunen auf hohem Niveau bleiben – wenn auch scheinbar mit rückläufiger Tendenz: Im Bundeshaushalt 2021 sollen sie noch bei 15 Mrd. Euro liegen. In der Finanzplanung sind allerdings verschiedene Posten nicht berücksichtigt, die gegenwärtig erheblich zu Buche schlagen. Dies betrifft z. B. die Beteiligung an Ausgaben für Asylsuchende bis zur Erteilung eines Asylbescheides, die Integrationspauschale sowie die Entlastungspauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Allein für diese drei Einzelposten summieren sich die (bisherigen) Beträge des

30 Bundestagsdrucksache 18/12688 vom 29. Mai 2017; nach Aussage der Bundesregierung sind die Angaben zur Mittelverwendung durch die Länder und Kommunen aufgrund nicht umfassender Rückmeldungen unvollständig und zum Teil wenig belastbar.

31 Bundestagsdrucksache 18/12688, S. 4.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Jahres 2017 auf 3,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 5). Das BMF begründet die fehlenden Ansätze u. a. damit, dass es für die entsprechenden Zeiträume noch keine Bund-Länder-Vereinbarungen über eine Fortsetzung von Hilfen gebe.

Insgesamt wird die Belastung des Bundeshaushalts sowie der Haushalte der übrigen Gebietskörperschaften durch flüchtlingsbezogene Leistungen auf mittel- und langfristige Sicht entscheidend von der weiteren Entwicklung der Zuwanderung und dem Erfolg der Integrationsmaßnahmen abhängen.

3.5 Bund-Länder-Finanzbeziehungen

3.5.1

Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen standen durch die Neuregelung im Frühjahr 2017 im Fokus der finanzpolitischen Agenda. Mit zwei Gesetzespaketen[32] wurden der bundesstaatliche Finanzausgleich sowie diverse andere für das Zusammenwirken von Bund und Ländern wichtige Handlungsbereiche auf eine neue Grundlage gestellt. Hierzu gehören insbesondere:

- Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 mit regelmäßiger Berichtspflicht der Bundesregierung,
- Stärkung des Stabilitätsrates,
- Übernahme der Bundesautobahnen in die Bundesverwaltung bei gleichzeitiger Gründung einer privatrechtlichen Infrastrukturgesellschaft,
- Ausweitung der Mitfinanzierungsbefugnisse des Bundes auf den Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur,
- Stärkung der Steuerungs- und Kontrollrechte der Bundesverwaltung sowie der Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Verwendung der Bundesmittel (Ausgaben und Einnahmen), wenn diese von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung bewirtschaftet werden,
- Erweiterung der Einwirkungsbefugnisse des Bundes auf die Informationstechnologie in der Steuerverwaltung der Länder,
- Ausweitung und Entflechtung des Unterhaltsvorschusses sowie
- Verbesserung und Erweiterung des Onlineangebots an Verwaltungsleistungen.

Trotz zunächst bestehender zahlreicher und umfänglicher Differenzen zwischen Bund und Ländern ist es dem Deutschen Bundestag gelungen, das gesamte Gesetzespaket gegen Ende der 18. Wahlperiode zu verabschieden und die Zustimmung des Bundesrates zu erreichen. Hierbei konnte der Bundesgesetzgeber in wichtigen Teilbereichen (Bundesautobahnen, Kontroll- und Erhebungsrechte

32 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017, BGBl. I S. 2347; Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017, BGBl. I S. 3122.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

der Bundesverwaltung und des Bundesrechnungshofes, IT-Einsatz in der Steuerverwaltung) noch wesentliche Verbesserungen gegenüber den von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwürfen[33] durchsetzen.

Die Zustimmung der Länderseite zu den vorgenommenen Änderungen der Gesetzentwürfe dürfte vor allem darin begründet sein, dass der Bund den Ländern erhebliche zusätzliche Mittel zugestanden hat. Für die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind dies 10 Mrd. Euro ab dem Jahr 2020 (vgl. Tabelle 4). Dieser Betrag nimmt in den Folgejahren zu. Darüber hinaus gewährt der Bund Finanzhilfen zugunsten der kommunalen Bildungsinfrastruktur und höhere Bundesleistungen zur Finanzierung der Ausweitung des Unterhaltsvorschusses. Auch die Neuordnung der Bundesautobahnen wird dem Bund zunächst zusätzliche Mittel abverlangen, ehe dann hoffentlich ein effektiverer und zielgerichteter Mitteleinsatz bei der Instandhaltung und Modernisierung der Bundesautobahnen erreicht wird.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

33 Diese Entwürfe beruhten im Wesentlichen auf der Absprache zwischen der Bundesregierung und den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder vom 14. Oktober 2016.

Finanzielle Auswirkungen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen Tabelle 4

Berechnungsbasis für 2020 Status Quo: Steuerschätzung 4. Nov. 2016; Mehrbelastungen nach Entwurf Artikelgesetz BT-Drs. 18/11135	**2020** Status Quo	**2020** nach Reform	**Mehrbelastung**	**Anmerkungen**
	in Mio. Euro			
1. Umsatzsteuermindereinnahmen Bund	**0**	**3 685**	**3 685**	Aufstockung Länderanteil beruht auch auf Einbeziehung der Entflechtungsmittel.
2. Änderung Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz	**0**	**202**	**202**	Direktzahlungen der Länder von 202 Mio. Euro werden durch USt-Verzicht der Länder in gleicher Höhe ersetzt.
3. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)	**5 941**	**11 433**	**5 492**	Steuerschätzung Nov. 2016 für 2020: 8.298 Mio. Euro, da dort Sonder-BEZ neue Länder entgegen Gesetzeslage mit 2.096 Mio. Euro formal fortgeschrieben sind.
davon:				
a) Allgemeine BEZ (Status Quo 2020: gem. Steuerschätzung Nov. 2016)	4 920	7 785	2 865	Betrag „nach Reform" ergibt sich durch Addition von Status Quo (Steuerschätzung Nov. 2016) und Mehrbelastung.
b) Gemeindekraftfinanzzuweisungen nach § 11 Abs. 5 FAG	0	1 635	1 635	Neues BEZ-Finanzierungselement als Ergänzung der bei den Ländern auf 75% erhöhten Berücksichtigungsquote der Gemeindefinanzkraft.
c) Zuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich (95%) nach § 11 Abs. 6 FAG	0	181	181	Neue BEZ: Mittelzuweisung für bestimmte Aufgaben aus regionalen Aspekten. Abkehr vom Grundsatz der Länderverantwortung für die Finanzierung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben.
d) Sonder-BEZ politische Führung – für 10 Länder	517	517	0	Fortführung wird nicht als Belastung für Bund ausgewiesen.
e) Erhöhung Sonder-BEZ politische Führung für BB	0	11	11	Aufstockung BEZ zugunsten eines Landes (BB).
f) Sonder-BEZ strukturelle Arbeitslosigkeit	504	504	0	Werden wie bisher im Ergebnis von den Ländern getragen.
4. Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland nach Sanierungsgesetz	**0**	**800**	**800**	Wiederaufleben der Sanierungshilfen von rd. 15 Mrd. Euro für Br+SL (1994-2004); Br+SL sind bei der Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG auf eine finanzielle Unterstützung des Bundes angewiesen.
5. Zusätzliche Hafenlasten (Investitionshilfen: Kap. 6002 Titel 882 01)	**0**	**38**	**38**	Spezifische Ländereinzelinteressen (NI, SH, MV, HH, HB).
Belastung/Mehrbelastung: Pos. 1 bis 5	**5 941**	**15 358**	**9 417**	Mehrbelastung nach Gesetzentwurf BT-Drs. 18/11135, Tabelle D: Haushaltswirkungen ohne Erfüllungsaufwand.
6. Finanzhilfen Gemeindeverkehrsfinanzierungs-gesetz -GVFG- (Kap. 1206) – Fortführung	0	333	333	Belastung für Bund, da nach Status Quo 2020 wegfallend.
Belastung/Mehrbelastung: Pos. 1 bis 6	**5 941**	**15 691**	**9 750**	Mehrbelastung bei Berücksichtigung des Wegfalls der BEZ teilungsbed. Sonderlasten + GVFG nach Status Quo; Wegfall des horizontalen Länderfinanzausgleichs (2015: 9,6 Mrd. Euro; 2016: 10,6 Mrd. Euro) wird damit weitgehend kompensiert.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die umfänglichen Bund-Länder-Mischfinanzierungen hat der Bundesrechnungshof bereits in seinen letztjährigen Bemerkungen kritisch eingeschätzt; zudem werden die mittelbaren Beteiligungen des Bundes an Ausgaben der Länder über die Zuweisung von Umsatzsteueranteilen noch wachsen. Hierzu gehören außer den unter Nr. 3.4 aufgeführten Leistungen für Unterbringung und Unterstützung von Asylsuchenden und Flüchtlingen vor allem Mitfinanzierungen

- der Aufgaben der kommunalen Sozialhilfe,
- des Ausbaus und Betriebs von Kinderbetreuungsstätten,
- des Hochschulwesens sowie
- der Förderung der kommunalen Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur (vgl. Tabelle 5).

Ein zentrales Anliegen der im Jahr 2006 beschlossenen Föderalismusreform I war, dem Trend zu einer dauerhaften Verfestigung aufgabenbezogener Finanztransfers vom Bund zu den Ländern entgegenzusteuern und Fehlentwicklungen abzubauen. Dieses Ziel wird zumindest für einige Politikbereiche umgesetzt. So laufen die seit dem Jahr 2007 nach Artikel 143c Grundgesetz geleisteten Kompensationsmittel für die abgeschafften Mischfinanzierungen in den Bereichen „Gemeindeverkehrswegefinanzierung" (1 335 Mio. Euro im Einzelplan 12), „soziale Wohnraumförderung" (518 Mio. Euro im Einzelplan 16) sowie „Hochschulbau" und „Bildungsplanung" (715 Mio. Euro im Einzelplan 30) im Jahr 2019 endgültig aus. Die Länder erhalten hierfür dauerhaft entsprechend höhere Umsatzsteueranteile von 2,6 Mrd. Euro. Die nach Artikel 143c Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz bereits seit dem Jahr 2014 auf Investitionen verringerte Zweckbindung der Kompensationsmittel fällt mit der Umwandlung in Umsatzsteueranteile ganz weg. Mit anderen Worten: Die Länder sind finanzverfassungsrechtlich nicht gebunden, diese Mittel dem ursprünglichen Verwendungszweck entsprechend einzusetzen.

Künftige finanzielle Forderungen der Länder in den von ihnen übernommenen Aufgabenfeldern erscheinen aber keineswegs ausgeschlossen, wie ein Blick auf die soziale Wohnraumförderung zeigt. Hier hat der Bund – nicht zuletzt als Reaktion auf die gestiegenen Flüchtlingszahlen – die Mittel für die soziale Wohnraumförderung für die Jahre 2016 bis 2019 um 500 Mio. Euro auf 1 Mrd. Euro sowie für die Jahre 2017 und 2018 nochmals um je 500 Mio. Euro auf 1,5 Mrd. Euro aufgestockt. Die Herausforderungen im Wohnungsbau sind allerdings hoch: Die Bundesregierung schätzt den kurz- und mittelfristigen Neubaubedarf auf 350 000 Wohnungen pro Jahr. Der genaue Anteil von Sozialwohnungen, der zum Ausgleich des Bestandsverlusts notwendig ist, kann nur von den Ländern abgeschätzt werden, die seit dem Jahr 2007 allein für die soziale Wohnraumförderung zuständig sind.[34]

Es ist zu hoffen, dass die Länder ihre verfassungsrechtlich übernommene Aufgabe wahrnehmen und die soziale Wohnraumförderung entsprechend dem vorhandenen Bedarf ausdehnen werden. Insbesondere gilt dies für den Neubau von So-

34 Antwort der Bundesregierung auf Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE "Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Entwicklung, Bestand, Perspektive", Bundestagsdrucksache 18/11403, S. 17-18.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

zialwohnungen, für den der Förderaufwand vergleichsweise groß ist.
Nach Feststellung bzw. Einschätzung der Bundesregierung

- ist der Anteil des geförderten Wohnungsneubaus an den fertiggestellten Wohnungen im Zeitraum 2009 bis 2014 von 15 auf 6 % zurückgegangen;[35]
- haben die Länder die vom Bund im Jahr 2016 vorgenommene Erhöhung der Wohnungsbaumittel um 500 Mio. Euro nicht oder nur teilweise zum Anlass genommen, ihre Mittel entsprechend aufzustocken.[36]

3.5.2

In anderen Bereichen der finanziellen Unterstützung von Länder- und Kommunalaufgaben durch den Bund ist ebenfalls ein erheblicher Mittelaufwuchs festzustellen:

- Bei der Forschungsförderung und den Geldleistungsgesetzen (vgl. Tabelle 5, B. und C.) hat sich der Finanzierungsanteil des Bundes innerhalb weniger Jahre (Zeitraum von 2009 bis 2017) verdoppelt. Bildungs- und Forschungsaufgaben der Länder und Kommunen unterstützt der Bund in Form von Mischfinanzierungen, Pauschalzahlungen und sonstigen Hilfen in Milliardenhöhe. Für den Ausbau von Kindertagesstätten stellt er im Zeitraum 2008 bis 2020 Finanzhilfen von insgesamt 4,4 Mrd. Euro bereit. Seit dem Jahr 2009 beteiligt er sich außerdem über die Umsatzsteuerverteilung mit steigenden Beträgen an den kommunalen Betriebskosten der Kinderbetreuung: In den Jahren 2015 und 2016 waren dies jeweils 845 Mio. Euro, in den Jahren 2017 und 2018 sind es sogar jeweils 945 Mio. Euro.
- Der Aufwuchs bei den Geldleistungsgesetzen beruht vor allem darauf, dass der Bund seit dem Jahr 2014 die den Kommunen entstehenden laufenden Nettoausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in vollem Umfang erstattet. Die Ausgaben sollen im Finanzplanungszeitraum deutlich von 7,2 Mrd. Euro (2018) auf 9,5 Mrd. Euro (2021) steigen, also um 32 %.
- Für die Jahre ab 2018 verbessert der Bund die Finanzausstattung der Kommunen um jährlich weitere 5 Mrd. Euro. Dieser Betrag war bereits im Koalitionsvertrag für die 18. Wahlperiode festgelegt worden. Danach sollen 1 Mrd. Euro über den Umsatzsteueranteil der Länder und 4 Mrd. Euro im Verhältnis drei zu zwei über den Umsatzsteueranteil der Kommunen sowie über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) bereitgestellt werden.[37] Diese recht komplizierte Mittelzuweisung folgt keiner inhaltlichen Systematik. Die Begrenzung der Bundesbeteiligung an den KdU dient allein dem Zweck, die Beteiligung unterhalb der 50 %-Grenze zu halten und somit eine Bundesauftragsverwaltung nach Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz mit verstärkten Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes zu verhindern.

35 Dazu: Bundestagsdrucksache 18/11403, S. 5.
36 Dazu: Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2016, Bundestagsdrucksache 18/13054, S. 2.
37 Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 - BGBl. I S. 2755-2757.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

- Ebenfalls entlastet werden die Länder seit dem Haushaltjahr 2015 bei den Ausgaben für das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Die bis dahin im Verhältnis 65 zu 35 % geteilten Ausgaben finanziert der Bund ab dem Haushalt 2015 allein, ohne dass die Länder hierfür eine Kompensation an anderer Stelle leisten müssen. Dadurch werden sie dauerhaft um jährlich mehr als 1 Mrd. Euro entlastet. Mit den freiwerdenden Mitteln sollen die Länder zusätzlichen Spielraum für die Bildungsfinanzierung, insbesondere der Hochschulen, erhalten. Die Länder setzen diese Mittel allerdings nicht nur für universitäre, sondern auch für schulische und vorschulische Zwecke ein.

3.5.3

Mit Blick auf die weitere mittelfristige Entwicklung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist festzustellen, dass die Tendenz zur Mischfinanzierung entgegen der Zielsetzung der Föderalismusreform I steigt. Sie erfasst verstärkt länder- und kommunalspezifische Kernbereiche wie Bildung, Kinderbetreuung, Sozialhilfe und ÖPNV sowie die Unterstützung zur Bewältigung der Flüchtlingslage. Ob die zunehmende Verflechtung zu einer effektiveren und effizienteren Aufgabenerfüllung durch die Gebietskörperschaften beiträgt, ist fraglich. Hoffnungsvoll stimmen insoweit die stärkeren Steuerungs- und Kontrollrechte der Bundesverwaltung sowie die erweiterten Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes. Sie könnten dazu beitragen, die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel zu stützen.

Problematisch bleibt allerdings die für bestimmte Zeiträume oder auf Dauer angelegte Zuweisung von Bundesanteilen bei der Umsatzsteuer für bestimmte Ausgabenzwecke. Ohne Einbeziehung der noch nicht feststehenden Zuweisungen an die Länder für Asylsuchende und Flüchtlinge wird der Bund im Jahr 2018 Umsatzsteueranteile von 8 Mrd. Euro an Länder und Kommunen abgeben (vgl. Tabelle 5, G.6). Hierbei sind Umsatzsteuerzuweisungen des Bundes aus früheren Jahren insbesondere im Zusammenhang mit Aufstockungen beim Kindergeld nicht berücksichtigt. Mit der fortwährenden Abgabe dieser Steueranteile sind vor allem zwei Nachteile verbunden:

- Einerseits fehlt der Bundesverwaltung – und damit auch dem Bundesrechnungshof – die Möglichkeit, den verwendungsgemäßen Einsatz dieser Steuermittel „vor Ort" zu überprüfen.
- Andererseits verringert sich seine eigene Steuereinnahmebasis zunehmend. Sichtbares Anzeichen hierfür ist der deutliche Rückgang des Bundesanteils am gesamtstaatlichen Steueraufkommen im Finanzplanungszeitraum (vgl. Nr. 7.1.3, Abbildung 8).

Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, die Praxis der fortwährenden Abgabe von Umsatzsteueranteilen an andere Gebietskörperschaften grundlegend zu überdenken.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund[a] Tabelle 5

	Jahr	2009 Ist	2014 Ist	2015 Ist	2016 Ist	2017 Soll	2018 HHE
		Mrd. Euro					
A.	**Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG)**	**1,4**	**1,1**	**1,1**	**1,0**	**1,4**	**1,3**
B.	**Zusammenwirken bei Forschungsförderung (Art. 91b GG)**	**5,2**	**8,5**	**8,8**	**9,4**	**10,2**	**9,9**
	darunter:						
1.	*Großforschungseinrichtungen*	*1,9*	*2,4*	*2,6*	*2,7*	*2,9*	*2,9*
2.	*Andere Forschungseinrichtungen (WGL)*	*0,4*	*0,5*	*0,6*	*0,6*	*0,7*	*0,7*
3.	*Sonstige Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre (u.a. Hochschulpakt; Exzellenzinitiative; Wissenschaftsorganisationen: DFG, FhG, MPG)*	*2,9*	*5,5*	*5,5*	*6,2*	*6,7*	*6,3*
C.	**Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG)**	**12,4**	**19,3**	**21,4**	**22,6**	**25,5**	**26,0**
	darunter:						
1.	*Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU)*	*3,5*	*4,2*	*5,3*	*5,0*	*5,6*	*4,6*
2.	*Erhöhung der Bundesbeteiligung an KdU wegen Übernahme der flüchtlingsinduzierten Mehrkosten und als Teil des „5 Mrd. Euro - Entlastungspakets“ zugunsten der Kommunen ab dem Jahr 2018 (siehe auch G. 6) - Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen*				*0,4*	*0,9*	*2,1*
3.	*Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*	*0,5*	*5,4*	*5,9*	*6,2*	*7,1*	*7,2*
4.	*RV-Beiträge für in Integrationsprojekten beschäftigte behinderte Menschen*	*1,0*	*1,1*	*1,2*	*1,2*	*1,3*	*1,3*
5.	*Wohngeld*	*0,8*	*0,4*	*0,3*	*0,6*	*0,6*	*0,5*
6.	*Wohnungsbauprämie*	*0,4*	*0,3*	*0,4*	*0,2*	*0,3*	*0,2*
7.	*Elterngeld*	*4,5*	*5,7*	*5,6*	*6,1*	*6,4*	*6,4*
8.	*Unterhaltsvorschuss*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,5*
9.	*BAföG*	*1,3*	*1,6*	*2,3*	*2,4*	*2,6*	*2,6*
D.	**Finanzhilfen (Art. 104b GG; ohne Kommunalinvestitionsförderungsfonds – G. 7 und 8)**	**1,4**	**0,7**	**0,8**	**0,7**	**0,9**	**1,1**
	darunter:						
1.	*Ganztagsschulen*	*0,6*					
2.	*Städtebauförderung*	*0,5*	*0,3*	*0,4*	*0,5*	*0,6*	*0,7*
3.	*Schieneninfrastruktur des ÖPNV*	*0,2*	*0,2*	*0,3*	*0,2*	*0,2*	*0,2*
E.	**Gemeinsame Finanzierungen im Bereich der geschriebenen Zuständigkeiten**	**23,7**	**21,8**	**20,8**	**21,4**	**21,3**	**20,7**
	darunter:						
1.	*Bundeswasserstraßen*	*0,1*	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,6*	*0,5*
2.	*Überführung RV-Zusatzversorgungssysteme*	*1,1*	*1,3*	*1,2*	*1,4*	*1,4*	*1,4*
3.	*Erstattung von Fahrgeldausfällen*	*0,2*	*0,3*	*0,3*	*0,2*	*0,3*	*0,3*
4.	*Konsolidierungshilfen (Steuermindereinnahmen nach Abzug der hälftigen Länderbeteiligung)*	*–*	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,4*
5.	*Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleich (Steuermindereinnahmen)*	*13,5*	*10,7*	*10,0*	*9,8*	*9,2*	*8,5*
6.	*Regionalisierungsmittel (Steuermindereinnahmen)*	*6,8*	*7,3*	*7,4*	*8,2*	*8,1*	*8,5*
7.	*Ausgleichzahlungen an Länder für ab 01. Juli 2009 weggefallene Kfz-Steuer (Steuermindereinnahmen)*	*4,6*	*9,0*	*9,0*	*9,0*	*9,0*	*9,0*
8.	*abzgl. Einnahmen aus KfZ-Steuer (ab 01. Juli 2009)*	*–3,8*	*–8,5*	*–8,8*	*–9,0*	*–8,9*	*–9,0*

(Fortsetzung nächste Seite)

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund[a]

Fortsetzung Tabelle 5

	Jahr	2009 Ist	2014 Ist	2015 Ist	2016 Ist	2017 Soll	2018 HHE
		Mrd. Euro					
F.	**Finanzierungen im Bereich der ungeschriebenen Zuständigkeiten**	**3,8**	**3,9**	**3,8**	**4,5**	**4,6**	**4,4**
	darunter:						
1.	*Steinkohlehilfen einschl. Anpassungsgeld*	*1,4*	*1,3*	*1,2*	*1,4*	*1,2*	*1,1*
2.	*KfW-Gebäudesanierungsprogramm*	*0,3*	*0,6*	*0,5*	*0,6*	*0,5*	*0,4*
G.	**Weitere Leistungen/Zugeständnisse an Länder und Gemeinden**	**4,3**	**3,8**	**6,5**	**13,3**	**11,4**	**13,4**
	davon:						
1.	*Finanzhilfen aus dem ITF für Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Gesamtvolumen des Bundesanteils: 10,0 Mrd. Euro)*	1,3					
2.	*Kompensationsmittel für Entflechtungen nach Art. 143c GG (Wegfall: GA Hochschulbau: je 0,7 Mrd. Euro; Finanzhilfen soziale Wohnraumförderung: je 0,52 Mrd. Euro mit Aufstockung um je 0,5 Mrd. Euro ab 2016 sowie weiteren 0,5 Mrd. Euro in den Jahren 2017 und 2018; Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz: je 1,34 Mrd. Euro)*	2,6	2,6	2,6	3,1	3,6	3,6
3.	*Investitionshilfen für Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige (z. T. geschätzter Mittelabfluss)*	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3
4.	*Zuweisungen an Länder insb. für Breitbandausbau („Digitale Dividende II“)*			0,3	0,2	0,2	
5.	*Leistungen (Finanzhilfen) über Kommunalinvestitionsförderungsfonds (insg. 7,0 Mrd. Euro) – geschätzter Mittelabfluss*			0,0	0,2	0,6	1,5

(Fortsetzung nächste Seite)

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund[a]

Fortsetzung Tabelle 5

	Jahr	2009 Ist	2014 Ist	2015 Ist	2016 Ist	2017 Soll	2018 HHE
		Mrd. Euro					
6.	***Weitere Abtretung von Umsatzsteueranteilen zugunsten von Ländern und Kommunen***	**0,1**	**0,8**	**3,3**	**9,5**	**6,8**	**8,0**
a.	*Beteiligung an Betriebskosten der Kindertagesstätten durch Abgabe von Umsatzsteueranteilen*	*0,1*	*0,8*	*0,8*	*0,8*	*0,9*	*0,9*
b.	*Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab dem Jahr 2015 (Entlastung von 1,0 Mrd. Euro pro Jahr hälftig über KdU (s. o.) und über Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer im Zeitraum 2015 bis 2017)*			*0,5*	*0,5*	*0,5*	–
c.	*Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (Erhöhung Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in 2017)*					*1,0*	–
d.	*Umsatzsteuerzuführungen an Länder für Asylsuchende und Flüchtlinge (nach Artikel 8 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz) – 2016: Spitzabrechnung; 2017 Abschlagszahlung; 2018: offen (vgl. BT-Drs. 18/10397 S. 10 + 13)*			*2,0*	*5,5*	*1,2*	.
e.	*Entlastungspauschale (über Umsatzsteuer) für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (350 Mio. Euro/Jahr)*				*0,4*	*0,4*	*0,4*
f.	*Verbesserung der Kinderbetreuung – Wegfall des Betreuungsgeldes wird Ländern über Umsatzsteuer z. Vfg. gestellt*				*0,3*	*0,8*	*0,9*
g.	*Weitere Umsatzsteuerübertragungen an Länder und Kommunen für sog. Integrationspauschale von 2,0 Mrd. Euro (Länder) und als Teil der „5 Mrd. Euro – Entlastungspakets" zugunsten der Kommunen ab dem Jahr 2018 (siehe auch C. 2) – Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen*				*2,0*	*2,0*	*5,8*
	Ausgaben und Steuermindereinnahmen insgesamt[b]	**52,2**	**59,1**	**63,2**	**72,9**	**75,3**	**76,8**

Erläuterungen:
a Rundungsdifferenzen möglich.
b Nicht enthalten sind: Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder (§ 1 FAG) im Zuge von Kindergelderhöhungen; Aufbauhilfefonds Hochwasser mit Beteiligung des Bundes; Unterstützungsleistungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben für die Unterbringung von Flüchtlingen.
Quelle: Übersichten des BMF; eigene Berechnungen/Schätzungen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.6 Herausforderungen auf europäischer Ebene

3.6.1 Europäische Staatsschuldenkrise

Von den Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der europäischen Staatsschuldenkrise ist der Bundeshaushalt an folgenden Stellen betroffen:

- Der Bund hat sich an den verschiedenen Stützungsmaßnahmen durch Garantiezusagen und Einzahlungen beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) beteiligt (vgl. Nrn. 9.3 und 9.4).
- Zudem sind im Bundeshaushalt Zahlungen veranschlagt, die Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten des Euroraums als Beitrag zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit Griechenlands ab dem Jahr 2013 leisten. Nach dem Haushaltsplan 2013 waren hierfür insgesamt 2,7 Mrd. Euro an Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für den Zeitraum 2013 bis 2038 vorgesehen. Diese mit dem zweiten Hilfsprogramm verbundenen Zahlungen wurden gestoppt. Die Eurogruppe hat beschlossen, über die Wiederaufnahme der Zahlungen als eine mögliche Maßnahme zur Verbesserung der Tragfähigkeit der griechischen Staatsschulden erst nach vollständiger Umsetzung des laufenden dritten Hilfsprogramms zu entscheiden, wenn hierfür Bedarf besteht. Die Ansätze im Haushaltsplan 2017 (243 Mio. Euro) und im Haushaltsentwurf 2018 (416,7 Mio. Euro) sind daher qualifiziert gesperrt.
- Die Deutsche Bundesbank hat in ihren Bilanzen der Jahre 2010 bis 2012 sowie 2016 ihre Wagnisrückstellungen aufgrund gestiegener Risiken insbesondere bei Ankäufen von Staatsanleihen von Euro-Krisenländern erhöht.[38] Dadurch sind ihre Gewinnabführungen an die Bundeshaushalte 2011 bis 2013 sowie 2017 geringer ausgefallen.

Im Zusammenhang mit den weiteren Hilfsmaßnahmen zugunsten der Unterstützung Griechenlands können zusätzliche Belastungen auf den Bundeshaushalt zukommen. Ihr Umfang hängt vor allem davon ab, wie erfolgreich die griechischen Reformanstrengungen sein werden. Aus den im Rahmen der Hilfsprogramme übernommenen Garantien müsste der Bund im ungünstigsten Fall – also bei einer vollständigen und dauerhaften Zahlungsunfähigkeit Griechenlands – mit einer Inanspruchnahme in Milliardenhöhe rechnen (vgl. Nr. 9.4). Soweit der Bund Garantien für anfallende Zinszahlungen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) übernommen hat, würden sich die Zusatzbelastungen im Finanzplanungszeitraum bei jährlich 0,2 Mrd. Euro bewegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Tilgungsleistungen erst ab den Jahren 2020 und 2023 vorgesehen sind und auch ein Großteil der Zinszahlungen bis zum Jahr 2022 gestundet ist.

Soweit die Europäische Zentralbank für ihr finanzielles Engagement zur Stützung Griechenlands (Wertpapieraufkäufe, Nothilfen, Forderungen aus dem Zahlungsverkehr) ganz oder teilweise Rückstellungen bilden sollte, würden sich ihre Ge-

38 Die Wagnisrückstellung lag zum Jahresende 2012 bei 14,4 Mrd. Euro. Für den Jahresabschluss 2015 senkte die Deutsche Bundesbank die Wagnisrückstellung um 0,8 Mrd. Euro auf 13,6 Mrd. Euro ab, für den Abschluss 2016 erhöhte sie die Rückstellung um 1,8 Mrd. Euro auf 15,4 Mrd. Euro.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

winne und damit die Beteiligungsgewinne der Bundesbank deutlich verringern. Ein Rückgang oder gar Ausfall künftiger Gewinnabführungen der Bundesbank wären die Folge.

3.6.2 Brexit

Die finanziellen Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (Brexit) auf den Bundeshaushalt können derzeit noch nicht belastbar abgeschätzt werden. Sie sind im Hinblick auf die Zukunft des europäischen Binnenmarkts und des Finanzmarktbereichs, aber auch hinsichtlich der Erfüllung der britischen Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Union ungeklärt. Ebenfalls nicht absehbar ist, wie der nach dem Brexit wegfallende britische Beitrag kompensiert wird. Möglich wären entsprechend höhere Beiträge der übrigen EU-Mitgliedstaaten. Dann könnten auf Deutschland als bereits bislang größtem Nettozahler (2015: 14,3 Mrd. Euro; 2014: 15,5 Mrd. Euro) zusätzliche Netto-Belastungen in der Größenordnung von bis zu 5 Mrd. Euro zukommen. Möglich wäre aber auch, das Ausgabevolumen des EU-Haushaltes ganz oder teilweise den geringeren Einnahmen anzupassen. Eine pauschale Kürzung der Ausgaben der Europäischen Union dürfte der Regelung des Artikels 20 der EU-Verordnung 1311/2013 über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 entsprechen. Die Europäische Kommission sieht eine Kürzung des EU-Haushalts in der Größenordnung des britischen Nettobeitrags[39] als unrealistisch an. Sie votiert für einen Mix aus Ausgabenreduzierung, Flexibilisierung und höheren Beiträgen. Hierzu soll die Finanzierung auf ergebnisorientierte Vorhaben mit einem echten europäischen Mehrwert konzentriert werden.[40] Wie sich die finanziellen Rahmenbedingungen aufgrund des Brexit für die Europäische Union und damit auch für den deutschen Beitrag im Ergebnis ändern werden, hängt letztlich vom Ausgang der Austrittsverhandlungen ab. Bei der Aufstellung und Durchführung kommender EU-Haushalte werden sie angemessen zu berücksichtigen sein.

3.7 Aktives Handeln angezeigt

Die genannten Herausforderungen zeigen, dass der Bund nicht auf weitere „automatische" Haushaltsentlastungen durch fortwährend steigende Steuereinnahmen und fallende Zinsausgaben hoffen sollte. Einsparungen beim Schuldendienst erleichtern zwar die Haushaltsplanung und -durchführung, sie ersetzen aber nicht eine konsequente und nachhaltige Haushaltskonsolidierung.[41] Diese erfordert vielmehr aktives Handeln auf der Ausgaben- und Einnahmenseite. Bei den Ausgaben nachhaltig einzusparen, dürfte allerdings zunehmend schwieriger werden,

39 Die (wegfallenden) durchschnittlichen Nettozahlungen des Vereinigten Königreichs dürften bei jährlich rund 10 Mrd. Euro liegen – vgl. dazu: Brexit und der EU-Haushalt: Gefahr oder Chance?, Jacques Delors Institut der Bertelsmann Stiftung, Policy Paper 183 vom 16. Januar 2017.

40 5. Reflexionspapier zur künftigen Finanzierung der Europäischen Union vom 28. Juni 2017.

41 Dazu: Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF vom Mai 2017, S. 6, 31, 35; der Beirat weist u. a. darauf hin, dass ein Rückgang des Zinsniveaus verbunden mit einem Rückgang des Wachstums trotz niedriger Zinsen zu einer Verschlechterung der langfristigen Tragfähigkeit führen kann (S. 30).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

da viele konsumtive Ausgaben gesetzlich oder auf andere Weise rechtlich gebunden und die politischen Widerstände gegen Konsolidierungsmaßnahmen erheblich sind. So sind z. B. die Sozialausgaben im Bundeshaushalt in der abgelaufenen 18. Wahlperiode trotz der guten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen um mehr als 20 Mrd. Euro gestiegen (vgl. Nr. 6.1 (1) und Tabelle 8). Zudem wären Eingriffe in zukunftsbezogene Ausgaben wie Investitionen kontraproduktiv, denn diese bilden die Grundlagen für Wirtschaftswachstum und damit die künftige Finanzierungsbasis für den Bundeshaushalt.

Ein vielversprechender Ansatzpunkt für eine nachhaltige Konsolidierungsstrategie wäre die kritische Überprüfung von Subventionstatbeständen im Bereich der Finanzhilfen und der Steuervergünstigungen. Hier hat die Bundesregierung mit ihren am 28. Januar 2015 erweiterten subventionspolitischen Leitlinien eine gute Handlungsbasis gesetzt.[42] Dort ist u. a. vorgegeben,

- alle Subventionen regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz zu evaluieren,
- zu prüfen, inwieweit bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen überführt werden können und
- neue Subventionen vorrangig nur noch als – befristete und grundsätzlich degressiv ausgestaltete – Finanzhilfen (und nicht als Steuervergünstigungen) zu gewähren.

Die Vorgaben zur Befristung und Degression der Finanzhilfen werden nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes[43] allerdings in der Subventionspraxis bislang nicht hinreichend beachtet. Bei den Steuervergünstigungen ist festzustellen, dass der von den Leitlinien vorgegebene Prüfauftrag in der abgelaufenen 18. Wahlperiode keinerlei praktische Konsequenzen in Richtung einer Subventionsbegrenzung hatte.[44] Die Bundesregierung räumt selbst ein, dass nur ein kleiner Teil der Steuervergünstigungen befristet und degressiv angelegt ist.[45] Dabei weisen diese gegenüber den Finanzhilfen einige Nachteile auf. Sie sind in der Höhe nicht über Haushaltsansätze begrenzbar, begünstigen Mitnahmeeffekte und haben die Tendenz sich zu verfestigen.[46] Trotzdem liegt ihr Volumen deutlich höher als das Volumen der Finanzhilfen:

- 2016: 15,4 Mrd. Euro gegenüber 5,9 Mrd. Euro,
- 2017: 15,9 Mrd. Euro gegenüber 8,9 Mrd. Euro,
- 2018: 16,1 Mrd. Euro gegenüber 9,1 Mrd. Euro.[47]

---

42 Im Einzelnen: 26. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018 (26. Subventionsbericht), Bundestagsdrucksache 18/13456, Tz. 9-24 (S. 11-12) und Tz. 120-133 (S. 45-52) unter Hinweis auf ein laufendes Forschungsvorhaben „Evaluierung von Steuervergünstigungen" (Kasten 5, S. 50).

43 Prüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen; Veröffentlichung ist vorgesehen.

44 Zu diesem Schluss kommt auch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen, FiFo-Bericht Nr. 17 (Januar 2015), S. 111-112.

45 26. Subventionsbericht der Bundesregierung, Tz. 124 (S. 46) und Tz. 129 (S. 47).

46 26. Subventionsbericht der Bundesregierung, Tz. 19 (S. 11).

47 26. Subventionsbericht der Bundesregierung, Tz. 28 (S. 13): Übersicht 1: Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen in den Jahren 2015 bis 2018.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.7.1 Vergünstigungen bei Energiebesteuerung

Aus finanzwirtschaftlicher Sicht belasten besonders die Subventionen bei der Energiebesteuerung den Bundeshaushalt. Von den 20 größten Steuervergünstigungen des Bundes mit einem Volumen von 14,3 Mrd. Euro (2018) entfallen mit 7,3 Mrd. Euro mehr als die Hälfte auf die Stromsteuer und die Energiesteuer (früher: Mineralölsteuer). Allein bei der Stromsteuer machen die Steuervergünstigungen über 3,5 Mrd. Euro aus; das entspricht mehr als einem Drittel des bei 10 Mrd. Euro liegenden Stromsteueraufkommens, wenn man die Vergünstigungen nicht berücksichtigt. Diese Größenordnung von Subventionen bei einer einzigen Steuerart erscheint auch mit Blick auf den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung problematisch.

Das BMF hat darauf verwiesen, dass die Steuervergünstigungen im Bereich der Energie- und Stromsteuer zum Teil auf zwingenden Vorgaben der Europäischen Union basieren. Diese habe den Mitgliedstaaten über die Energiesteuerrichtlinie aufgegeben, bestimmte Entlastungen von der Energie- oder Stromsteuer zu gewähren (sog. obligatorische Entlastungen/Befreiungen). Im Übrigen sei die Bundesregierung bestrebt, ineffiziente Subventionen dauerhaft abzubauen. Der Bundesrechnungshof hält eine kritische Bestandsaufnahme der erfassten steuerrelevanten Tatbestände und des hohen Volumens an Energiesteuersubventionen finanzwirtschaftlich für angezeigt, wobei europarechtliche Vorgaben selbstverständlich zu beachten sind.

3.7.2 Vergünstigungen bei Einkommensteuer

Bei der Einkommensteuer erreichen einzelne Steuervergünstigungen wie die Steuerermäßigungen für haushaltsnahe Dienstleistungen und für Handwerkerleistungen erhebliche Volumina (2018: 2,5 Mrd. Euro, Bundesanteil: 1,1 Mrd. Euro).[48] Angesichts erheblicher Mitnahmeeffekte, Doppelförderungen und einer weitgehend ungeprüften Leistungsgewährung hat der Bundesrechnungshof wiederholt eine Abschaffung dieser Steuerermäßigung oder zumindest die Einführung eines Sockelbetrags empfohlen.[49]

Erhebliche Mindereinnahmen verursacht u. a. auch die steuerliche Behandlung von Firmenwagen. Hier wurden Subventionseffekte bei Steuern und Sozialabgaben von 3,3 bis 5,5 Mrd. Euro ermittelt.[50] Diese Ausfälle sind bislang in den Subventionsberichten nicht enthalten, da die Bundesregierung die sogenannte Dienstwagenbesteuerung nicht als Subvention ansieht.

---

48 Haushaltsentwurf 2018, Übersichten Teil VII und VIII; 26. Subventionsbericht der Bundesregierung, Anlage 2 lfd. Nr. 39 (S. 82), Anlage 3 lfd. Nr. 10 (S. 94) – Subvention weist für den Zeitraum bis 2018 steigende Steuermindereinnahmen aus.

49 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO vom 1. Februar 2011 über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG sowie Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO vom 4. Mai 2016 zum gleichen Thema (www.bundesrechnungshof.de).

50 Dazu: Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, FiFo-Bericht Nr. 13 (Mai 2011).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

3.7.3 Vergünstigungen beim Dieselkraftstoff

Ebenfalls nicht von der Subventionsberichterstattung erfasst ist die Dieselbesteuerung, da diese nach Auffassung der Bundesregierung keine Subvention oder anderweitige steuerliche Förderung darstellt. Stellt man auf den Regelsteuersatz für Benzin (65,45 Cent pro Liter) ab, so lagen nach Angaben der Bundesregierung die rechnerischen Mindereinnahmen im Bereich der Dieselbesteuerung (47,04 Cent pro Liter) allein im Jahr 2015 bei 8 Mrd. Euro bei der Energiesteuer sowie 1,5 Mrd. Euro bei der Umsatzsteuer. Hierbei sind allerdings die höheren Steuersätze für Diesel-PKW bei der Kraftfahrzeugsteuer nicht gegengerechnet. Bei einer Besteuerung des Dieselkraftstoffs von PKW mit dem Energiesteuersatz für Benzin im Jahr 2015 hätten sich – ohne Berücksichtigung von Mindereinnahmen aufgrund einer Annahme des Wegfalls des pauschalen Belastungsausgleichs bei der Kraftfahrzeugsteuer – Mehreinnahmen von 3,7 Mrd. Euro ergeben. Beim LKW-Verkehr wären 2015 rechnerisch Mehreinnahmen bei der Energiesteuer von 4,1 Mrd. Euro zu verzeichnen gewesen.[51]

Ob die in den 1990er-Jahren für die unterschiedliche Besteuerung von Diesel und Benzin angeführten Gründe

- Berücksichtigung einer EU-Richtlinie,
- Umweltschutzgesichtspunkte sowie
- eine Umlenkung der Verkehrsleistung von der Straße auf die Schiene[52]
- auch heute noch als stichhaltig anzusehen sind, erscheint zweifelhaft. Ökologische Gründe für die günstigere Besteuerung von Diesel sind nicht erkennbar.[53] Eine Anhebung des um über 18 Cent niedrigeren Dieselsteuersatzes auf das Niveau des Benzinsteuersatzes – bei gleichzeitiger Absenkung des erhöhten Kraftfahrzeugsteuersatzes – wäre vielmehr gerade im Interesse des Umwelt- und Gesundheitsschutzes naheliegend.[54]

Das BMF sieht keine Notwendigkeit für steuerliche Änderungen. Es hat darauf hingewiesen, dass die höheren Steuersätze für PKW mit Dieselmotoren bei der Kraftfahrzeugsteuer nach der Intention des Gesetzgebers einen pauschalen Belastungsausgleich für den energiesteuerlichen Vorteil darstellten. Auch die EU-Richtlinie 2003/96/EG zur Harmonisierung der Energiebesteuerung (Energiesteuerrichtlinie) sehe geringere Mindeststeuersätze für Dieselkraftstoff vor.[55]
Die Bundesregierung habe durch die differenzierten Änderungen der nationalen Steuersätze in den 1990er-Jahren diese den von der EG-Kommission vorgegebenen Zielsteuersätzen angenähert. Zugleich sollte die Erhöhung der Mineralölsteuer insgesamt durch die damals erwartete Verringerung des Ausstoßes von

51 Dazu: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Steuerliche Rahmengestaltung für Diesel-PKW" vom 19. Januar 2017, Bundestagsdrucksache 18/10909, S. 8.
52 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Steuerliche Rahmengestaltung für Diesel-PKW" vom 19. Januar 2017, a. a. O., S. 2.
53 Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Ausgabe 2016, S. 41-43.
54 Umweltbundesamt, a. a. O.
55 Dazu auch: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Steuerliche Rahmengestaltung für Diesel-PKW" vom 19. Januar 2017, a. a. O., S. 2.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Schadstoffen den Umweltschutz fördern und zur Umlenkung der Verkehrsleistung von der Straße auf die Schiene beitragen.

Im Gegensatz zum BMF sieht der Bundesrechnungshof Handlungsbedarf. Er hält es unter finanzwirtschaftlichen, steuersystematischen, ökologischen und gesundheitspolitischen Gesichtspunkten für überlegenswert, die Besteuerung des Dieselkraftstoffs einer kritischen Überprüfung unter Beachtung der europäischen Regelungen zu unterziehen.

3.7.4 Ermäßigter Umsatzsteuersatz

Zur Systematik des Umsatzsteuerrechts hat der Bundesrechnungshof in den letzten Jahren wiederholt auf strukturelle Mängel hingewiesen. Den Reformbedarf stellte der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bereits vor Beginn der 18. Wahlperiode im Jahr 2013 dar.[56] Er empfahl insbesondere, den Katalog der Umsatzsteuerermäßigungen grundlegend zu überarbeiten, um Abgrenzungsschwierigkeiten, missbräuchliche Gestaltungen und dadurch verursachte Steuerausfälle künftig zu vermeiden. Wesentliche Fortschritte sind bislang nicht erreicht worden. Dabei ist das Konsolidierungspotenzial erheblich, selbst wenn man Ausgleichsmaßnahmen vorsehen müsste[57]: Die Größenordnung der Steuermindereinnahmen aufgrund des ermäßigten Umsatzsteuersatzes liegt bei 30,6 Mrd. Euro.[58]

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass gegenwärtig nicht der erforderliche breite Konsens für eine Reform des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes ersichtlich sei. Der mit Abstand größte Anteil der Einnahmen aus dem ermäßigten Umsatzsteuersatz entfalle auf Nahrungsmittel, Milch und Trinkwasser (2017: 21,1 Mrd. Euro) und auf den öffentlichen Personennahverkehr (2017: 1,4 Mrd. Euro).

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, den ermäßigten Umsatzsteuersatz zu reformieren. Das Ziel sollte sein, ein einfacheres und zielgenaueres Umsatzsteuerrecht zu erreichen sowie sachlich nicht nachvollziehbare Unterschiede in der Besteuerung zu vermeiden.

3.7.5 Konsolidierungsmöglichkeiten nutzen

Auch wenn sich die Haushalts- und Finanzlage des Bundes durchaus positiv darstellt, sollte angesichts bestehender und ggf. neuer Herausforderungen die strukturelle Entlastung des Bundeshaushalts wieder stärker in den Fokus genom-

56 Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: „Chancen zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens", BWV-Schriftenreihe Band 17, Januar 2013, Tz. 3.1 und Anlage 1.

57 Etwa bei der Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes bei Nahrungsmittel.

58 Schriftliche Antwort des BMF vom 15. Juni 2017, Bundestagsdrucksache 18/12877 S. 18-19; Änderungen im Konsumverhalten sind dabei nicht berücksichtigt.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

men werden. Die für den Bundeshaushalt und die anderen öffentlichen Haushalte geradezu ideale Situation fortwährend steigender Steuereinnahmen und fallender Zinsausgaben wird sich nicht unbegrenzt fortsetzen. Gerade bei den Steuervergünstigungen gäbe es Handlungsansätze für eine nachhaltige Konsolidierung, wie die vorangehenden Beispiele belegen. Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMF hier keinen Handlungsbedarf bzw. rechtliche Hindernisse sieht. Er bleibt bei seiner Empfehlung, dass die Bundesregierung die Möglichkeiten zum Abbau von Steuervergünstigungen in der neuen Wahlperiode aufgreifen und – wo dies erforderlich ist – im Einklang mit dem europäischen Regelwerk vorantreiben sollte. Die dadurch gewonnenen finanzwirtschaftlichen Freiräume könnten für die Deckung notwendiger zukunftsbezogener Aufgaben und ggf. für mögliche Steuerentlastungen im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer zugunsten mittlerer und kleinerer Einkommen[59] genutzt werden.

4 Einhaltung der Schuldenregel

4.1 Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos

Seit dem Haushaltsjahr 2011 gilt die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel. Ihre wesentlichen Vorgaben sind:[60]

- In konjunkturellen Normallagen soll der Haushalt grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen ausgeglichen werden.
- Über eine Strukturkomponente ist es dem Bund erlaubt, neue Schulden bis zu maximal 0,35 % des BIP aufzunehmen.
- Durch eine Konjunkturkomponente werden konjunkturbedingte Veränderungen bei der Neuverschuldung berücksichtigt.
- Um die zulässige Neuverschuldung zu ermitteln, werden die Einnahmen und Ausgaben um den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt.[61]
- Zur Sicherung der Handlungsfähigkeit bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen ist es ausnahmsweise erlaubt, einen besonderen Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten zu decken. Die Kredite müssen binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden.
- Die Einhaltung der Verschuldungsregel im Haushaltsvollzug wird über ein Kontrollkonto sichergestellt.

59 Dies entspräche einer Empfehlung des Europäischen Rats im Rahmen des Europäischen Semesters 2017, wonach Deutschland 2017/2018 die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener verringern soll (vgl. Nr. 2.9.3).

60 Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600, Nr. 2.6.2.

61 Hierzu werden bei den Einnahmen die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen, die Darlehensrückflüsse sowie die Kreditaufnahmen beim öffentlichen Bereich und bei den Ausgaben der Erwerb von Beteiligungen, die Darlehensvergaben sowie die Tilgungen an den öffentlichen Bereich herausgerechnet, vgl. § 3 Artikel 115-Gesetz.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

- Dem Bund wurde es durch eine Übergangsregelung ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu der ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze von 0,35 % des BIP abzubauen (Abbaupfad).[62]

Die in den Jahren 2011 bis 2015 erreichten Nettokreditaufnahmen lagen deutlich unterhalb der zulässigen Obergrenzen.[63] Die nach Ende der Übergangsregelung geltende strukturelle Nettokreditaufnahme von maximal 0,35 % des BIP wurde bereits seit den Haushaltsabschlüssen 2012 unterschritten (vgl. Tabelle 6).

Nach dem Haushaltsentwurf 2018 ist wiederum ein ausgeglichener Haushalt ohne Nettokreditaufnahme vorgesehen. Unter Einbeziehung der Sondervermögen „Energie- und Klimafonds", „Aufbauhilfefonds" und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" ergibt sich eine für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme von 2,5 Mrd. Euro. Nach Einbeziehung der Konjunkturkomponente sowie des Saldos der finanziellen Transaktionen beläuft sich das strukturelle Defizit auf 2,7 Mrd. Euro bzw. 0,09 % des BIP.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

62 Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz i. V. m. § 9 Absatz 2 Artikel 115-Gesetz.
63 Zu den vom Bundesrechnungshof ermittelten niedrigeren Obergrenzen: vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330, Nr. 2.2.2.

Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme (NKA)[a] Tabelle 6

Nr.	Haushalte 2011 bis 2021	2011 (Ist)	2012 (Ist)	2013 (Ist)	2014 (Ist)	2015 (Ist)	2016 (Ist)	2017 (Soll)	2018 (HHE)	2019 (FPI)	2020 (FPI)	2021 (FPI)
		in % des BIP										
1	Maximal zulässige strukturelle NKA (2010: Ausgangswert für linearen Abbaupfad)	1,90	1,59	1,28	0,97	0,66	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
		in Mrd. Euro										
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres (n-2)	2 397	2 477	2 593	2 738	2 826	2 924	3 033	3 134	3 228	3 329	3 436
3	Maximal zulässige strukturelle NKA: (1)x(2)	45,6	39,4	33,2	26,6	18,6	10,2	10,6	11,0	11,3	11,7	12,0
4	Einbeziehung des Saldos der finanziellen Transaktionen	2,0	–7,4	–4,6	–2,4	1,9	0,6	–0,7	0,6	0,6	0,9	0,9
5	Einbeziehung der Konjunkturkomponente[b]	1,1	–6,4	–6,5	–5,9	–1,7	–0,4	–1,9	–0,4	–0,2	0,0	0,0
6	Nach der Schuldenregel maximal zulässige NKA	42,5	53,2	44,4	34,9	18,4	10,0	13,2	10,7	10,9	10,8	11,2
7	**NKA im Bundeshaushalt**	**17,3**	**22,5**	**22,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
8	NKA einschl. Finanzierungssalden Sondervermögen[c]	17,3	22,3	14,7	0,8	–4,5	–1,0	3,2	2,5	2,1	2,0	1,3
9	**Strukturelles Defizit: (8)+(4+(5)**	**20,4**	**8,5**	**3,6**	**–7,5**	**–4,3**	**–0,8**	**0,6**	**2,7**	**2,5**	**2,9**	**2,2**
10	*in % des BIP des Vorvorjahres (2)*	*0,85*	*0,34*	*0,14*	*–0,27*	*–0,15*	*–0,03*	*0,02*	*0,09*	*0,08*	*0,09*	*0,06*
11	Unterschreitung der maximal zulässigen NKA (= Sicherheitsabstand): (6)-(8)	25,2	30,9	29,6	34,1	22,8	11,0	10,0	8,2	8,8	8,8	9,9
12	Saldo Kontrollkonto[d]	25,2	56,1	85,7	119,8	0,0	11,0					
13	**Nachrichtlich:** Finanzierungssaldo Bundeshaushalt nach § 82 Nr. 2 c BHO[e]	–17,7	–22,8	–22,3	–0,3	11,8	6,2	–7,0	–8,5	–4,1	–0,3	–0,3

Erläuterungen:
a Rundungsdifferenzen möglich.
b Basis für die Konjunkturkomponenten ab dem Haushalt 2018 ist die Frühjahrsprojektion 2017 der Bundesregierung.
c Einbezogen werden die seit Inkrafttreten der Schuldenbremse (2011) neu errichteten Sondervermögen des Bundes; negative Werte stellen Finanzierungsüberschüsse dar; ab 2019: eigene Schätzung.
d Der kumulierte Saldo wurde mit Ablauf der Übergangsregelung am 31. Dezember 2015 gelöscht.
e Gegenüberstellung von Einnahmen (ohne Krediteinnahmen, Rücklagenentnahmen und Münzeinnahmen) und Ausgaben (ohne Tilgungsausgaben und Rücklagenzuführungen) in der Finanzierungsrechnung bzw. Finanzierungsübersicht.
Quelle: Finanzplan 2017 bis 2021, S. 11, Tabelle 4 sowie eigene Berechnungen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass – entsprechend seiner Empfehlung[64] – die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme im Haushaltsplan vollständig, d. h. unter Einbeziehung der geschätzten Finanzierungssalden der o. a. Sondervermögen, ausgewiesen wird. Es bleibt allerdings der Nachteil, dass infolge des Verlagerns von Ausgaben in Sondervermögen der Überblick über die jährliche Kreditaufnahme erschwert wird. Denn durch die Errichtung dieser Sondervermögen fallen haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme und kassenmäßige Belastung des Bundeshaushalts zeitlich auseinander. Die Liste der im Kreditfinanzierungsplan (Teil IV des Gesamtplans) enthaltenen Korrekturbuchungen für Sondervermögen, Selbstbewirtschaftungsmittel und die „Asylrücklage" hat ein erhebliches Volumen erreicht und erschwert die Herleitung der Nettokreditaufnahme. Der Bundesrechnungshof wiederholt daher seine Empfehlung, Ausgaben im Bundeshaushalt nach dem voraussichtlichen kassenmäßigen Bedarf zu veranschlagen und auf die Errichtung neuer Nebenhaushalte zu verzichten.

Nach dem Finanzplan 2017 bis 2021 sollen die kommenden Haushaltspläne ohne Nettoneuverschuldung ausgeglichen werden. Unter Einbeziehung der Sondervermögen ist mit – wenn auch nur geringen – strukturellen Nettokreditaufnahmen zu rechnen. Die Eckwerte bei den Finanzierungssalden weisen jedoch einen weniger positiven Trend aus (vgl. Tabelle 6):

- Statt eines strukturellen Überschusses wie im Haushaltsabschluss 2016 (0,8 Mrd. Euro) weist das Haushaltssoll 2017 ein strukturelles Defizit von 0,6 Mrd. Euro aus. Der negative Finanzierungssaldo bei den Sondervermögen von 3,2 Mrd. Euro wird durch eine vergleichsweise hohe negative Konjunkturkomponente von 1,9 Mrd. Euro und den negativen Saldo bei den finanziellen Transaktionen von 0,7 Mrd. Euro weitgehend kompensiert.
- Im Haushaltsentwurf 2018 steigt das strukturelle Defizit auf 2,7 Mrd. Euro. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die in den Haushalten 2015 und 2016 vorgenommene Zuführung an die „Asylrücklage" (Kapitel 6002 Titel 919 01) und die in den Haushaltsjahren 2017 bis 2019 vorgesehene Entnahme von Teilbeträgen aus dieser Rücklage im Rechenwerk der Schuldenregel nicht berücksichtigt werden.[65] Angesichts der erheblichen Leistungen des Bundes bei der Bewältigung der Flüchtlingslage (vgl. Nr. 3.4) erscheint es haushaltsrechtlich vertretbar, „angesparte" Haushaltsüberschüsse über eine Rücklagenentnahme zur teilweisen Finanzierung dieser Leistungen einzusetzen. Eine fortwährende Bildung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in nachfolgenden Haushalten würde allerdings nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den Jährlichkeitsgrundsatz nachhaltig beeinträchtigen. Zudem dürfte die ergebniswirksame Anrechnung von Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen nicht im

64 Bemerkungen 2015, Bundestagsdrucksache 18/6600 Nr. 2.2.1.

65 Das BMF verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die nationale Schuldenregel den Finanzierungssaldo nicht als Zielgröße festlegt, sondern die Höhe von extern aufzunehmenden Krediten (=Nettokreditaufnahme). Eine interne Finanzierung aus einem Vermögensabbau bliebe danach unberücksichtigt. Diese Auslegung kann allerdings zum Konflikt mit den EU-Regeln führen – vgl. dazu Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2016, Berichtsteil Überblick (S. 10) und Öffentliche Finanzen (S. 64-66).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Einklang mit den EU-Haushaltsregeln stehen.[66] Auf dieses Instrument sollte daher möglichst schnell verzichtet werden.

- Der nach der Finanzierungsrechnung (§ 82 Nummer 2 Bundeshaushaltsordnung) auszuweisende Finanzierungssaldo verschlechtert sich im Haushaltsplan 2017 gegenüber dem Haushaltsabschluss 2016 um 13,2 Mrd. Euro. Während der Haushalt 2016 einen Finanzierungsüberschuss von 6,2 Mrd. Euro ausweisen kann, ergibt sich nach der Finanzierungsübersicht im Haushaltssoll 2017 ein Finanzierungsdefizit von 7 Mrd. Euro.
- Nach dem Haushaltsentwurf 2018 wird der Finanzierungssaldo –8,5 Mrd. Euro betragen. Er soll zu einem geringen Teil durch die Münzeinnahmen (0,3 Mrd. Euro) und im Übrigen durch die Aufnahme zusätzlicher Kredite (8,2 Mrd. Euro) abgedeckt werden. Letztere werden buchungsmäßig durch die Entnahme eines entsprechenden Betrags aus der „Asylrücklage" ausgeglichen, werden also nicht als Nettokreditaufnahme im Sinne der Schuldenregel ausgewiesen.
- Außerdem kann der Haushaltsentwurf 2018 nur aufgrund des Einsatzes einer Globalen Minderausgabe von 3,4 Mrd. Euro[67] ausgeglichen werden. Die neue Bundesregierung muss folglich in den Zweiten Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2018 noch konkrete Konsolidierungsmaßnahmen aufnehmen, um den Haushalt auch tatsächlich auszugleichen.
- Im Finanzplanungsjahr 2019 soll dann der verbliebene Teil der Rücklage (3,8 Mrd. Euro) zum Haushaltsausgleich genutzt werden. Weiterhin wesentlich zum schuldenfreien Haushaltsausgleich beitragen sollen die prognostizierten steigenden Steuereinnahmen und die niedrigen Zinsausgaben.

Mit der Unterschreitung der Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme (0,35 % des BIP) hält die Bundesregierung daran fest, einen Sicherheitsabstand zur maximal zulässigen Neuverschuldung auszuweisen. Dadurch ist es möglich, eine finanzwirtschaftlich weniger günstige Entwicklung ohne Verletzung der Schuldenregel zumindest bis zu einer gewissen Größenordnung (10 Mrd. Euro) aufzufangen.

4.2 Einzelfragen zur Umsetzung der Schuldenregel

Hinsichtlich der bis zum Jahr 2021 ausgewiesenen strukturellen Nettokreditaufnahmen (vgl. Tabelle 6) weist der Bundesrechnungshof auf folgende Aspekte hin:

- Der kumulierte hohe Positivsaldo von 119,8 Mrd. Euro ist nach § 9 Artikel 115-Gesetz[68] am Ende des Übergangszeitraums – also zum 31. Dezember 2015 – gelöscht worden. Dieser finanzwirtschaftlich richtige Schritt entspricht auch einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes.[69]

66 Hierauf weist zu Recht die Deutsche Bundesbank hin: vgl. Monatsbericht Februar 2017, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen", S. 66 Fn. 12 sowie Monatsbericht August 2017, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen", S. 66.

67 Im bisherigen Finanzplan 2016 bis 2020 war für das Jahr 2018 eine Globale Minderausgabe von 4,9 Mrd. Euro vorgesehen, die im Haushaltsentwurf 2018 aufgrund der guten Steuerentwicklung auf 3,4 Mrd. Euro gesenkt werden konnte.

68 Artikel 4 des Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages.

69 Bemerkungen 2013, Bundestagsdrucksache 18/111, Nr. 2.2.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

- Die Konjunkturkomponente weist im Zeitraum 2012 bis 2019 durchgehend zum Teil hohe negative Werte aus – trotz einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung, die sich u. a. in fortwährend steigenden Steuereinnahmen für die öffentlichen Haushalte und geringeren Arbeitsmarktausgaben manifestiert hat. Für den Haushalt 2017 wurde z. B. eine negative Konjunkturkomponente von 1,9 Mrd. Euro zugrunde gelegt, obwohl die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten und die Entwicklung der Steuereinnahmen überwiegend positiv ausfallen.[70] Daher besteht der Eindruck, dass das angewendete EU-einheitliche Konjunkturbereinigungsverfahren – möglicherweise durch eine Überschätzung des Produktionspotenzials[71] – die Konjunkturkomponenten über den Konjunkturzyklus hinweg tendenziell zu negativ darstellt. Auch wenn die hierdurch entstandenen zusätzlichen Neuverschuldungsspielräume nicht genutzt worden sind, erscheint eine kritische Überprüfung der Validität der Potenzial- und Produktionslückenschätzungen angezeigt. Das BMF teilt diese Einschätzung nicht und verweist auf die gesetzlich vorgeschriebene Anwendung des EU-Verfahrens.
- Ziel sollte sein, dass sich über den Konjunkturzyklus hinweg die konjunkturbedingten Defizite und Überschüsse ausgleichen. Ein gangbarer Weg für eine verbesserte Kontrolle wäre z. B. die Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos nach dem Muster der hessischen Schuldenbremse.[72] Auf diesem Konto sind die nach Abschluss des Haushaltsjahres ermittelten Konjunkturkomponenten zu erfassen. Mithilfe eines solchen Kontos könnte überwacht werden, ob sich diese innerhalb eines Konjunkturzyklus annähernd ausgleichen. Ggf. könnten Konsequenzen für das Berechnungsverfahren daraus gezogen werden.[73] Dies würde die Symmetrieeigenschaft der Konjunkturkomponente stärken.

5 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom März 2017

Zusammen mit der neuen Schuldenregel führt die Bundesregierung seit dem Jahr 2012 das sogenannte Top-Down-Verfahren bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch. Hierzu legt das Bundeskabinett in der Regel im März des Jahres der Haushaltsaufstellung verbindliche Eckwerte für die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelpläne im weiteren regierungsinternen Haushaltsverfahren fest. Das parlamentarische Verfahren der Haushaltsberatung bleibt unverändert.

Am 15. März 2017 beschloss das Bundeskabinett auf Vorschlag des BMF die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2018 und zum Finanzplan 2017 bis 2021. Am 28. Juni 2017 wurden der Haushaltsentwurf 2018 sowie der neue Finanzplan beschlossen. Der Haushaltsentwurf wird aufgrund der durch die Bundestagswahl

70 Dies erscheint auch der Deutschen Bundesbank angesichts der guten Auslastung der Produktionskapazitäten und der niedrigen Arbeitslosigkeit nicht naheliegend – vgl. Monatsbericht August 2016, Berichtsteil Öffentliche Finanzen, S. 64-65.

71 Auf diese im Konjunkturbereinigungsansatz des Eurosystems enthaltene Tendenz weist u. a. die Deutsche Bundesbank schon seit längerem hin: vgl. u. a. Monatsbericht Mai 2015, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen", S. 71 Fn. 1; Monatsbericht August 2017, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen", S. 67.

72 Vgl. § 6 Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz).

73 Dazu: Hessischer Rechnungshof, Stellungnahme vom 27. Mai 2013 zu dem Entwurf für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Landtagsdrucksache 18/7253).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

eintretenden Diskontinuität nicht parlamentarisch beraten, bildet aber die Basis für den Zweiten Haushaltsentwurf 2018. Der Finanzplan wird als Beschluss der Bundesregierung üblicherweise nicht aktualisiert, sondern bildet das finanzwirtschaftliche mittelfristige Handlungsgerüst für den neu gewählten Deutschen Bundestag und die neue Bundesregierung.

Die Grundlage für den Eckwertebeschluss bildet eine zu Jahresbeginn erstellte mittelfristige Projektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Jahreswirtschaftsbericht) sowie eine interne Schätzung zur Entwicklung der Steuereinnahmen.

5.1 Vergleich Eckwerte zum Finanzplan

Im weiteren Aufstellungsverfahren wurden die Haushaltseckwerte vor allem im Bereich der Steuereinnahmen aktualisiert. Hierbei flossen die Ergebnisse der Steuerschätzung vom 9. bis 11. Mai 2017 ein. Die in der Steuerschätzung noch nicht enthaltenen Ergebnisse der Bund-Länder-Verhandlungen mit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs[74] machten eine Aktualisierung erforderlich. Im Finanzplanungszeitraum liegen die Annahmen für die Steuereinnahmen des Bundes vor allem ab dem Jahr 2020 unter den Annahmen der Steuerschätzung (vgl. Tabelle 7). Im Eckwertebeschluss waren diese Abgaben allerdings bereits berücksichtigt. Zudem geht die Steuerschätzung gegenüber den Annahmen im Eckwertebeschluss von einem höheren Wachstum der Steuereinnahmen aus. Gegenüber dem Eckwertebeschluss ergeben sich daher Entlastungen von insgesamt 17,2 Mrd. Euro im Zeitraum 2018 bis 2021 (vgl. Tabelle 7). Auf der Ausgabenseite weisen Haushaltsentwurf und Finanzplan gegenüber dem Eckwertebeschluss nur geringe Steigerungen zwischen 2 Mrd. Euro (2018) und 0,9 Mrd. Euro (2019) aus.

74 Die Steuerschätzung berücksichtigt nur das im Zeitpunkt der Schätzung geltende Steuerrecht; im zeitlich vorgelagerten Eckwertebeschluss waren die absehbaren steuerlichen Veränderungen bereits enthalten.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Veränderungen gegenüber Eckwertebeschluss vom 15. März 2017[a, b] Tabelle 7

Haushaltsentwurf 2018/Finanzplan bis 2021	2018	2019	2020	2021
	in Mrd. Euro			
Ausgaben	**337,5**	**348,2**	**349,4**	**356,8**
Ausgaben nach Eckwertebeschluss	335,5	347,3	348,4	355,6
Abweichungen bei Ausgaben	–2,0	–0,9	–1,0	–1,2
Steuereinnahmen	**308,8**	**321,8**	**327,1**	**341,6**
Steuereinnahmen nach Eckwertebeschluss	306,1	318,1	322,9	334,9
Abweichungen bei Steuereinnahmen	2,7	3,7	4,2	6,6
Nachrichtlich: Steuereinnahmen nach Steuerschätzung	309,0	325,9	338,8	353,0
Nachrichtlich: Abweichungen Finanzplan ggü. Steuerschätzung	–0,2	–4,1	–11,7	–11,4
Sonstige Einnahmen (einschl. Globale Mindereinnahmen und Rücklagenentnahmen)	**28,7**	**26,4**	**22,3**	**15,2**
Sonstige Einnahmen nach Eckwertebeschluss	29,4	29,2	25,5	20,7
Abweichungen bei sonstigen Einnahmen	–0,7	–2,8	–3,2	–5,4
Nachrichtlich: Globale Mindereinnahmen im Haushaltsentwurf und Finanzplan	2,1	5,1	5,7	13,2
Nettokreditaufnahme	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Nettokreditaufnahme nach Eckwertebeschluss	0,0	0,0	0,0	0,0
Abweichungen bei Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	0,0

Erläuterungen:
a Rundungsdifferenzen möglich.
b ohne Vorzeichen = Entlastung (=Minderausgaben/Mehreinnahmen)
„ – „ = Belastung (=Mehrausgaben/Mindereinnahmen)

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

5.2 Spending Reviews

Erstmals mit der Haushaltsaufstellung 2016 wurden ergänzend zum Top-Down-Verfahren haushaltsrelevante Analysen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite durchgeführt. Durch solche sogenannte Spending Reviews soll in ausgewählten, jährlich wechselnden Themenfeldern geprüft werden, ob die Wirksamkeit der eingesetzten Haushaltsmittel verbessert werden kann. Die bislang behandelten Themen bzw. Politikbereiche sind in den Aufstellungsverfahren

- 2015/2016: „Förderung des Kombinierten Verkehrs" und „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU);
- 2016/2017: „Wohnungswesen" und „Förderprogramme im Bereich Energiewende und Klimaschutz";
- 2017/2018: „Beschaffung standardisierter Massengüter" und „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit".

Das BMF veröffentlicht die Abschlussberichte mit Empfehlungen in seinem Finanzbericht.[75] Die Ergebnisse fließen, soweit sie konkrete finanzielle Auswirkungen haben, in die Haushaltseckwerte ein. Da die Einsparung von Haushaltsmitteln bei den bisherigen Analysen nicht im Vordergrund stand, sind die quantifizierbaren finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Empfehlungen jedoch gering. Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof regelmäßige Haushaltsanalysen für einen zielführenden Ansatz, um die vom Gesetzgeber bereitgestellten Haushaltsmittel wirtschaftlich und effizient verwenden zu können. Sie können dazu beitragen, strategische Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze frühzeitig festzulegen und ggf. mit den hierfür erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zu verbinden.[76]

Wichtig ist allerdings, dass es sich bei den Analysebereichen um finanzwirtschaftlich relevante Positionen handelt. Der Bundesrechnungshof begrüßt daher, dass die Bundesregierung für den Zyklus 2017/2018 zwei Themenbereiche aufgenommen hat, die aus politischer und finanzwirtschaftlicher Sicht von Interesse sind. Er ist wie bei den bisher durchgeführten Spending Reviews gerne bereit, die Überprüfungen zu unterstützen, indem er z. B. vorhandene Prüfungserkenntnisse zur Verfügung stellt.

---

75 Zyklus 2015/2016: Finanzbericht 2017, S. 115-132 sowie BMF, Monatsbericht September 2016, S. 14 ff; Zyklus 2016/2017: Finanzbericht 2018, S. 105-132; dazu auch: 26. Subventionsbericht der Bundesregierung, Wirkungsorientierung und Spending Reviews im Bundeshaushalt, Tz. 134 (S. 52).

76 Auch die EU-Kommission befürwortet einen Ausbau der Analyse von Ausgabenprogrammen über Spending Reviews – „Quality of Finances: Spending Reviews for smarter expenditure Allocation in the Euro Area" (Ref. Ares(2017)2819378 - 06/06/2017).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

6 Ausgabenentwicklung und -struktur

6.1 Wesentliche Finanzkennzahlen

Die großen Ausgabenblöcke entfallen auf die Bereiche
- Soziales,
- Zinsen,
- Personal[77] einschließlich Versorgung[78],
- Investitionen sowie
- militärische Beschaffungen.

(1) Mit den veranschlagten Sozialausgaben sollen im Wesentlichen die sozialen Sicherungssysteme unterstützt werden.[79] Hierzu gehören
- die Leistungen an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 6.3),
- die Ausgaben für den Arbeitsmarkt (vgl. Nr. 6.4),
- die Zuschüsse an die Gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Nr. 6.5) sowie
- weitere Sozialtransfers des Bundes bei der Familienförderung, der landwirtschaftlichen Sozialpolitik sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Nach dem Haushaltsentwurf 2018 sollen die Sozialausgaben von 170,5 Mrd. Euro (Soll 2017) auf 173,8 Mrd. Euro steigen (vgl. Tabelle 8).[80] Dies beruht vor allem auf höheren Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. Seit dem Haushalt 2012 beteiligt sich der Bund in zunehmendem Umfang an den Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Seit dem Jahr 2014 erstattet er den Ländern die den Kommunen entstehenden Nettoausgaben vollständig (100 % der laufenden Ausgaben des Kalenderjahres). Hierfür sind 7,2 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2018 veranschlagt (2017: 7,1 Mrd. Euro). Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums sollen die Ausgaben auf 9,5 Mrd. Euro steigen.

Die sozialen Sicherungssysteme einschließlich der Sozialhilfe werden seit Anfang der 1990er-Jahre vermehrt aus dem Bundeshaushalt finanziert. Sichtbarer Beleg hierfür ist das hohe Niveau der Sozialquote (Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben). Trotz eines seit dem Haushalt 2013 relativ stabil bleibenden Anteils der Arbeitsmarktausgaben liegt sie fast durchgehend über 50 % (vgl.

77 Hierzu gehören vor allem – in der Reihenfolge des Volumens der Gesamtbezüge und -entgelte für aktives Personal (nach Haushaltsentwurf 2018): Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Beschäftigte) sowie Richterinnen und Richter.

78 Hierzu gehören vor allem die Versorgungsbezüge für die in der vorherigen Fn. genannten Gruppen (ohne Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) sowie die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post; letztere werden aus Kapitel 1216 Titel 634 01 (Erstattungen von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens) und Kapitel 6002 Titel 685 01 (Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse) bezahlt.

79 Einen umfassenden Überblick über die Sozialleistungen in Deutschland gibt der Sozialbericht der Bundesregierung vom 3. August 2017, Bundestagsdrucksache 18/13260.

80 Die im Sozialbericht ausgewiesenen Sozialleistungen des Bundes (a. a. O., Teil B Nr. 3.2, Tabelle 44, S. 251) fallen um 46 Mrd. Euro (2017: 216,2 Mrd. Euro) höher aus, da sie die Pensionsleistungen und das im Bundeshaushalt als steuerliche Mindereinnahme verbuchte Kindergeld enthalten.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Tabelle 8). Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2021) wird mit einem Anstieg auf 52,2 % gerechnet. Die Quote bewegt sich damit auf den bisherigen Spitzenwert von 53,8 % aus dem Haushaltsjahr 2010 zu, das von den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise besonders getroffen war. Darüber hinaus setzt der Haushaltsentwurf 2018 die finanzielle Zusage des Bundes um, die Kommunen ab dem Jahr 2018 mit jährlich 5 Mrd. Euro bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung zu entlasten.[81] Der Bund gibt hierzu weitere Umsatzsteueranteile ab und erhöht seine Finanzierungsbeteiligung an den KdU (vgl. Nr. 3.5). Im Vorgriff hierauf haben die Gemeinden in den Jahren 2015 bis 2017 jeweils 1 Mrd. Euro erhalten – davon 0,5 Mrd. Euro durch einen höheren Bundeszuschuss zu den KdU. Die übrigen 0,5 Mrd. Euro hat der Bund durch Einnahmeverzicht bereitgestellt, indem er den Kommunen einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer überlassen hat. Im Ergebnis übernimmt der Bundeshaushalt weitere Lasten der Sozialhilfe, die nach der gesamtstaatlichen Auf- und Ausgabenverteilung grundsätzlich von Ländern und Kommunen zu tragen sind.[82]

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

81 Geregelt im Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen (vgl. Nr. 3.5.2).

82 Die grundsätzliche Pflicht hierfür ergibt sich aus Artikel 83 i. V. m. Artikel 30 und dem in Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz verankerten Konnexitätsgrundsatz.

Wesentliche Ausgabenblöcke und Finanzkennzahlen[a] Tabelle 8

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgaben													Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro																
Sozialausgaben[b]	133,1	134,5	139,8	140,4	147,7	163,4	155,3	153,9	145,7	148,8	153,6	160,6	170,5	173,8	177,8	182,2	186,4
darunter:																	
▪ Rente, Knappschaft	77,5	77,0	77,7	78,2	78,6	80,4	81,1	81,4	81,1	82,8	84,3	86,8	91,0	93,7	96,8	99,9	103,3
▪ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung[c]					0,5	0,5	0,6	1,9	3,8	5,4	5,9	6,2	7,1	7,2	7,8	8,8	9,5
▪ Leistungen für Familie[d]	3,4	3,4	6,4	5,4	5,3	5,5	5,7	6,3	6,1	7,1	7,7	7,8	8,2	8,2	8,3	8,5	8,2
▪ Landwirtschaftl. Sozialpolitik	3,7	3,7	3,7	3,9	3,9	3,9	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,9	3,9	3,9	4,0	4,1
▪ Gesundheitsfonds	2,5	4,2	2,5	2,5	7,2	15,7	15,3	14,0	11,5	10,5	11,5	14,0	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5
▪ Sprachförderung, Flüchtlingsintegration													0,7	0,5	0,5	0,5	0,5
▪ Arbeitsmarkt	37,9	39,5	42,8	42,9	44,3	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,9	34,6	37,1	37,3	37,7	37,9	38,3
darunter:																	
▪ Zuschuss an BA	0,4	–	–	–	–	5,2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
▪ Beteiligung an Kosten Arbeitsförderung			6,5	7,6	7,8	7,9	8,0	7,2	–	–	–	–	–	–	–	–	–
▪ Grundsicherung	35,2	38,7	35,7	34,8	36,0	35,9	33,0	31,8	32,4	32,0	33,5	34,2	36,4	37,0	37,4	37,6	38,1
Zinsausgaben[e]	37,4	37,5	38,8	40,2	38,1	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	17,5	18,5	20,8	20,2	20,6	21,7
Personalausgaben	26,4	26,1	26,0	27,0	27,9	28,2	27,9	28,0	28,6	29,2	29,9	30,7	32,0	32,1	32,4	32,5	32,6
Sonstige Versorgung[f]	5,2	5,0	5,2	11,0	10,9	11,2	11,3	11,6	11,9	12,1	12,4	12,6	12,9	13,1	13,3	13,5	13,6
Militärisches Gerät u.a.[g]	8,0	8,5	8,9	9,6	10,3	10,4	10,1	10,3	8,6	8,8	9,1	10,0	11,3	12,6	13,9	15,0	16,0
Investitionsausgaben[h]	23,8	22,7	26,2	24,3	27,1	26,1	25,4	36,3	33,5	29,3	29,6	33,2	36,1	36,4	37,1	32,6	33,0
Restliche Ausgaben[i]	26,0	26,7	25,5	29,8	30,2	31,3	33,4	36,2	48,2	41,4	43,6	46,3	50,7	52,9	53,5	53,1	53,5
Globalansätze[j]													–2,9	–4,2	0,0	–0,1	0,0
Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführung											**299,3**	**310,9**					
Zuführung an Asylrücklage[k]											12,1	6,5					
Gesamtausgaben	**259,8**	**261,0**	**270,4**	**282,3**	**292,3**	**303,7**	**296,2**	**306,8**	**307,8**	**295,5**	**311,4**	**317,4**	**329,1**	**337,5**	**348,2**	**349,4**	**356,8**

(Fortsetzung nächste Seite)

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Wesentliche Ausgabenblöcke und Finanzkennzahlen[a] Fortsetzung Tabelle 8

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgaben													Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro																
Ausgabenquoten[l]									in %								
Sozialquote	51,2	51,5	51,7	49,7	50,5	53,8	52,4	50,2	47,3	50,4	51,3	51,7	51,8	51,5	51,1	52,1	52,2
Zinsquote	14,4	14,4	14,3	14,2	13,1	10,9	11,1	9,9	10,2	8,8	7,0	5,6	5,6	6,2	5,8	5,9	6,1
Zins-/Sozialquote	65,6	65,9	66,1	64,0	63,6	64,7	63,5	60,1	57,5	59,1	58,4	57,3	57,4	57,7	56,9	58,0	58,3
Personalquote	10,2	10,0	9,6	9,6	9,5	9,3	9,4	9,1	9,3	9,9	10,0	9,9	9,7	9,5	9,3	9,3	9,1
Investitionsquote	9,2	8,7	9,7	8,6	9,3	8,6	8,6	11,8	10,9	9,9	9,9	10,7	11,0	10,8	10,7	9,3	9,2
Ausg-/Steuerquoten																	
Sozialsteuerquote	70,0	66,0	60,8	58,7	64,8	72,2	62,6	60,1	56,1	54,9	54,5	55,6	56,6	56,3	55,3	55,7	54,6
Zinssteuerquote	19,7	18,4	16,9	16,8	16,7	14,6	13,2	11,9	12,0	9,6	7,5	6,1	6,1	6,7	6,3	6,3	6,4
Zins-/Sozialsteuer-quote	89,6	84,4	77,7	75,5	81,6	86,9	75,8	72,0	68,1	64,5	62,0	61,6	62,8	63,0	61,5	62,0	60,9
Investitionsteuer-quote	12,5	11,1	11,4	10,2	11,9	11,5	10,2	14,2	12,9	10,8	10,5	11,5	12,0	11,8	11,5	10,0	9,7

Erläuterungen:
a Rundungsdifferenzen möglich.
b Dazu gehören außer den in der Tabelle enthaltenen Positionen vor allem: Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Kriegsopfervorsorge und -fürsorge.
c Bis 2008 als Festbetrag (0,4 Mrd. Euro) beim Wohngeld enthalten.
d Insbesondere Erziehungs- und Elterngeld, Kinderzuschlag; in den Jahren 2007, 2012, 2016 bis 2020 einschließlich Zuweisungen an Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau. Kindergeld wird seit 1996 (Reform Familienleistungsausgleich) nicht mehr als Ausgabe ausgewiesen, sondern als Mindereinnahme bei der Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigt – 2017: 40,5 Mrd. Euro, davon Bundesanteil (42,5 %): 17,2 Mrd. Euro.
e Zinsausgaben des Bundes sowie Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der nicht in die Bundesschuld integrierten Sondervermögen.
f Versorgungs- und Beihilfeleistungen für pensionierte Beamtinnen und Beamte der Bahn und der Post (Bahnbereich seit 1994; Postbereich seit 1999).
g Militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung, militärische Anlagen.
h 2012 bis 2014: einschließlich Kapitalzuführungen an den ESM (je 8,7 Mrd. Euro und 4,3 Mrd. Euro in 2014); 2015: einschließlich Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro an Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds".
i Sächliche Verwaltungsausgaben, nichtinvestive Wirtschafts- und Forschungsförderung, Zuweisungen / Zuschüsse an Sondervermögen und sonstige Einrichtungen; 2013: einschl. Zuweisung von 8 Mrd. Euro an Fonds „Aufbauhilfe".
j Saldo von Globalen Mehrausgaben und Minderausgaben.
k 2015: Weitere Aufstockung aus Bundesanteil am Bundesbankgewinn um 0,7 Mrd. Euro.
l 2015 und 2016: Quoten bezogen auf Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführung.

(2) Im Haushaltsentwurf 2018 sind die Zinsausgaben für die Bundesschuld erstmals seit dem Jahr 2013 ansteigend veranschlagt. Ungeachtet dieser „kleinen Zinswende" verbleibt die Zinsausgabenquote, d. h. der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben, mit 6,2 % auf einem im Langfristvergleich niedrigen Stand. Sie bewegt sich auf dem Niveau zu Ende der 1970er-Jahre – bei einer mehr als dreimal so hohen Schuldenstandsquote. Der Bund hat die niedrigen Zinsausgaben der letzten Jahre genutzt, um andere Aufgabenbereiche zu finanzieren (vgl. Nr. 2.1).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die Zins- und Sozialausgaben machen im Haushaltsentwurf 2018 zusammen 57,7 % des Haushaltsvolumens aus. Selbst wenn die Zinsausgaben im Finanzplanungszeitraum stabil bleiben sollten, wird sich die Quote von Zins- und Sozialausgaben aufgrund des steigenden Sozialausgabenanteils bis zum Jahr 2021 auf 58,3 % erhöhen. Das Verhältnis von Zins- und Sozialausgaben zu den Steuereinnahmen wird dagegen dank der günstigen Steuereinnahmeprojektionen erstmals seit Mitte der 1990er-Jahre unter 61 % fallen (vgl. Tabelle 8).

Außerhalb der Bereiche „Soziales" und „Zinsen" entwickeln sich die großen Ausgabenblöcke wie folgt:

(3) Die Personalausgaben (einschließlich der Versorgungsleistungen) stiegen bis zum Haushalt 2015 von Jahr zu Jahr allenfalls nur geringfügig. Dieser eher maßvolle Anstieg beruhte auf dem Rückgang des Stellenbestandes sowie geringen Gehalts- und Besoldungsanpassungen. In den Haushalten 2016 und 2017 hat sich der Ausgabenaufwuchs etwas beschleunigt – vor allem bedingt durch die Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie neue Planstellen und Stellen insbesondere für die innere Sicherheit und zur Bewältigung der Flüchtlingslage. Im Haushaltsentwurf 2018 und im nachfolgenden Finanzplanungszeitraum sollen die Personalausgaben fast gleich bleiben und die Personalausgabenquote wieder leicht zurückgehen (vgl. Tabelle 8).

Im zivilen Bereich ist das Stellensoll mit 258 154 gegenüber dem Bestand 2017 mit 258 268 nahezu unverändert. Die Bundesregierung möchte keine Festlegungen im Personalbereich treffen, die die neue Regierung nach der Bundestagswahl präjudizieren könnten. Bei den obersten Bundesbehörden war in der abgelaufenen 18. Wahlperiode ein Personalaufwuchs von 10 % zu verzeichnen. Im nachgeordneten Bereich wurden höhere Zuwachszahlen vor allem bei der inneren Sicherheit (Bundespolizei und Zoll) durch einen Abbau der Zivilverwaltung bei der Bundeswehr kompensiert. Insgesamt liegt der Personalbestand immer noch um etwa ein Drittel unter dem einigungsbedingten Personalhöchststand von 380 880 Stellen im Jahr 1992 (ohne die damaligen Sondervermögen Bahn und Post). Auch der Bestand vor der Wiedervereinigung im Jahr 1989 von 301 449 Stellen wird nach wie vor deutlich unterschritten. Pauschale Stelleneinsparungen sind nicht vorgesehen. Dies liegt u. a. darin begründet, dass die im Zukunftspaket 2010 vorgesehene Zielgröße für den Stellenabbau von 10 000 Stellen bereits im Haushalt 2013 erreicht wurde. Die Stelleneinsparung aufgrund der Verlängerung der Wochenarbeitszeit für die Bundesbeamtinnen und -beamten war letztmalig im Haushalt 2014 enthalten.[83]

83 Vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2014 wurden jeweils 0,4 % der Planstellen der Beamtinnen und Beamten finanziell eingespart; dies entspricht den um insgesamt 3,9 % erhöhten Arbeitskapazitäten infolge der im Jahr 2004 eingeführten Verlängerung der Arbeitszeit von 38,5 auf 40 Wochenstunden.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

(4) Nicht zu den Personalausgaben im engeren Sinne gerechnet werden die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post (vgl. Nr. 6.2). Diese Leistungen trägt der Bundeshaushalt über Zuweisungen und Zuschüsse an das Bundeseisenbahnvermögen und die Postbeamtenversorgungskasse. Rechnet man diese Ausgaben von 13,1 Mrd. Euro mit ein, belaufen sich die „personalbezogenen Ausgaben" im Haushaltsentwurf 2018 auf 45,2 Mrd. Euro (2017: 44,9 Mrd. Euro). Dies entspricht 13,4 % der Gesamtausgaben (2017: 13,6 %).

(5) Für militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung und militärische Anlagen sind im Haushaltsentwurf 2018 Ausgaben von 11,6 Mrd. Euro vorgesehen. Sie liegen damit über den Ausgaben der letzten Jahre, in denen der Bundeshaushalt nicht selten erhebliche Minderausgaben gegenüber den Sollansätzen aufgrund von Verzögerungen bei der Beschaffung militärischen Geräts zu verzeichnen hatte. Im Finanzplanungszeitraum sollen sich die Ausgaben überproportional auf 16 Mrd. Euro (2021) erhöhen. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben würde damit von 3,4 % (2017) auf 4,5 % (2021) steigen. Dieser geplante Anstieg ist angesichts der vorgesehenen Plafondsteigerungen im Einzelplan 14 von 37 Mrd. Euro (2017) auf 42,4 Mrd. Euro (2021) nicht überraschend.

(6) An Investitionsausgaben sieht der Haushaltsentwurf 36,4 Mrd. Euro vor. Die Investitionsquote liegt mit 10,8 % leicht unter dem Soll 2017 (11 %) und geringfügig über dem Haushaltsabschluss 2016 (10,7 %)[84]. Allerdings ist das Investitionsvolumen 2016 überzeichnet. Denn von der im Nachtragshaushalt 2016 veranschlagten investiven Zuweisung an das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" 2016 (3,5 Mrd. Euro)[85] ist bislang kein Euro an die Länder und Kommunen abgeflossen.

Ab dem Finanzplanungsjahr 2020 geht der Anteil der Investitionen am Haushaltsvolumen um 1,4 Prozentpunkte zurück. Der Rückgang der Investitionsquote beruht im Wesentlichen darauf, dass die investiven Kompensationsmittel von 3,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 5) wegfallen und die Länder stattdessen Umsatzsteueranteile erhalten (vgl. Nr. 3.5). Insgesamt fällt der Investitionsanteil von 10,2 % im Finanzplanungszeitraum um gut einen Prozentpunkt höher aus als der Durchschnitt der letzten 10 Jahre.[86] Im Vergleich zur Sozialausgabenquote (vgl. Tabelle 8) entwickeln sich die Investitionen eher ungünstig. Das Verhältnis zwischen Sozialausgaben und Investitionsausgaben wird sich bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums weiter zulasten der Investitionen verschieben.

84 10,5 % bei Einbeziehung der „Ausgaben" für die Rücklagenzuführung in die Gesamtausgaben 2017.

85 Von der im Haushalt 2015 veranschlagten „ersten" Tranche i. H. v. ebenfalls 3,5 Mrd. Euro sind bis zum Jahresende 2016 auch erst 0,2 Mrd. Euro abgeflossen (vgl. Nr. 2.2).

86 Im Zeitraum 2007 bis 2016 betrug die durchschnittliche jährliche Investitionsquote im Bundeshaushalt 9,1 %, wenn man die in den Jahren 2012 bis 2014 geleisteten Beteiligungszahlungen an den ESM nicht einbezieht (einschließlich ESM-Beteiligung: 9,8 %).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

6.2 Unterstützung verschiedener Alterssicherungssysteme

Zählt man die Leistungen für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme zusammen, so bilden sie einen Schwerpunkt auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts. Im Haushaltsentwurf 2018 sind außer den Leistungen an die Rentenversicherung von 93,7 Mrd. Euro folgende Ausgaben für die Alterssicherung veranschlagt:

- Zuschüsse zur Alterssicherung der Landwirte (2,2 Mrd. Euro),
- Pensionszahlungen und Beihilfen an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Bundes einschließlich sogenannter G 131-Fälle[87] (8,5 Mrd. Euro),
- Leistungen an die Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern (1,2 Mrd. Euro nach Abzug der Erstattungen durch die Länder),
- Erstattung von Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens[88], das insbesondere die Bezüge und Beihilfen an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des ehemaligen Sondervermögens Bahn leistet (4,8 Mrd. Euro) sowie
- Bundeszuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse zur Mitfinanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen an die pensionierten Postbeamtinnen und -beamten[89] (8,3 Mrd. Euro).[90]

Die Ausgaben für die verschiedenen Alterssicherungssysteme belaufen sich im Haushaltsentwurf 2018 auf insgesamt 118,7 Mrd. Euro (Soll 2017: 115,5 Mrd. Euro), also auf mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben. Aufgrund der demografischen Entwicklung und gesetzlichen Leistungsverbesserungen ist mit einem weiteren Anstieg der Alterssicherungsausgaben zu rechnen. Dies betrifft insbesondere die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 6.3). Demgegenüber bleibt der Anteil der Pensionsausgaben im Bundeshaushalt mit 2,5 % im Finanzplanungszeitraum konstant. Für seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger hat der Bund zudem Vorsorge getroffen, indem er die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ geschaffen hat:

- Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ erhält seit seiner Errichtung im Jahr 1999 über verminderte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen Mittelzuführungen mit dem Ziel, den Bundeshaushalt ab dem Jahr 2032 von Versor-

87 Dabei handelt es sich um pensionierte Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die nach dem Zweiten Weltkrieg nicht wieder eingestellt wurden oder deren Versorgung aus anderen Gründen weggefallen war.

88 Wirtschaftsplan des Bundeseisenbahnvermögens (Anlage zu Kapitel 1216 Titel 634 01).

89 Einbezogen sind Beamtinnen und Beamte des Sondervermögens Deutsche Bundespost, der Teilsondervermögen Deutsche Bundespost POSTDIENST, Deutsche Bundespost POSTBANK und Deutsche Bundespost TELEKOM sowie Beschäftigte der Postaktiengesellschaften, denen aus einem Beamtenverhältnis Ansprüche auf Versorgung zustehen, und deren Hinterbliebene.

90 Kapitel 6002 Titel 685 01: Der Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V., dessen Aufgabe als Postbeamtenversorgungskasse zum 1. Januar 2013 auf die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost übertragen wurde, hat seine Pensions- und Beihilfeleistungen in den Jahren 2005 bis 2007 durch den Verkauf der Forderungen gegen die Postnachfolgeunternehmen gedeckt. Der Bund ist dadurch von Leistungen entlastet worden. Nachdem die Verwertungserlöse für die Pensionsverpflichtungen aufgebraucht worden sind, muss der Bundeshaushalt den Finanzbedarf ab dem Jahr 2008 fast vollständig tragen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

gungsausgaben zu entlasten.[91] Ende 2016 betrug der Bundesanteil am Vermögen der Versorgungsrücklage 11 Mrd. Euro (Ende 2015: 9,6 Mrd. Euro).[92]

- Das Sondervermögen „Versorgungsfonds" soll ab dem Jahr 2020 die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für alle Berechtigten erbringen, die ab dem 1. Januar 2007 neu eingestellt wurden; hierzu erhält es Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt. Ende 2016 betrug der Bundesanteil am Vermögen des Versorgungsfonds 3 Mrd. Euro (Ende 2015: 2,2 Mrd. Euro).[93]

Die beiden Sondervermögen tragen dazu bei, dass die Finanzierung der Versorgungsausgaben nicht ausschließlich auf die Zukunft verlagert wird. Dies ist finanzwirtschaftlich geboten, um künftige Bundeshaushalte spürbar entlasten zu können. Denn die künftigen Pensionslasten für den Bund sind nicht unerheblich: Zum Jahresende 2016 betragen die Rückstellungen für Pensionsleistungen immerhin 478 Mrd. Euro; sie sind damit innerhalb eines Jahres um 9,7 % gestiegen (Ende 2015: 435,9 Mrd. Euro).[94]

6.3 Bundesleistungen an die Rentenversicherung

Die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung stellen den mit Abstand größten Ausgabenposten im Bundeshaushalt dar. Im Haushaltsentwurf 2018 sind 93,7 Mrd. Euro veranschlagt. Nach dem Finanzplan ist im Jahr 2021 mit der Überschreitung der 100 Mrd. Euro-Schwelle zu rechnen.[95] Der Anteil der Unterstützungsleistungen für die Rentenversicherung aus dem Bundeshaushalt wird dann auf 29 % des Haushaltsvolumens steigen (vgl. Abbildung 3).

Der Anstieg der Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung beruht teilweise darauf, dass einige Rentenversicherungsleistungen ausgeweitet wurden. Die Beitragseinnahmen in der Rentenversicherung haben mit dieser Ausgabenentwicklung nicht Schritt gehalten. Der Bund stellt durch seine Zuschüsse die allgemeine Leistungsfähigkeit der Träger sicher und gleicht pauschal deren Aufwendungen für gesamtgesellschaftliche Aufgaben aus. Sein zusätzlicher Zuschuss seit dem Jahr 2000 wird aus der Anhebung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes (von 15 auf 16 %) sowie aus den Erhöhungsbeträgen der sogenannten Ökosteuer[96] finanziert.

---

91 Der Beginn der Mittelentnahme wurde von 2018 auf das Jahr 2032 verschoben, weil die Versorgungsempfängerzahl noch längere Zeit auf hohem Niveau bleiben und der Höchststand erst gegen 2035 eintreten soll – vgl. Gesetz zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 5. Januar 2017, BGBl. I S. 17.

92 Vermögensrechnung des Bundes 2015, Anlagen, S. 52.

93 Vermögensrechnung des Bundes 2015, Anlagen, S. 51.

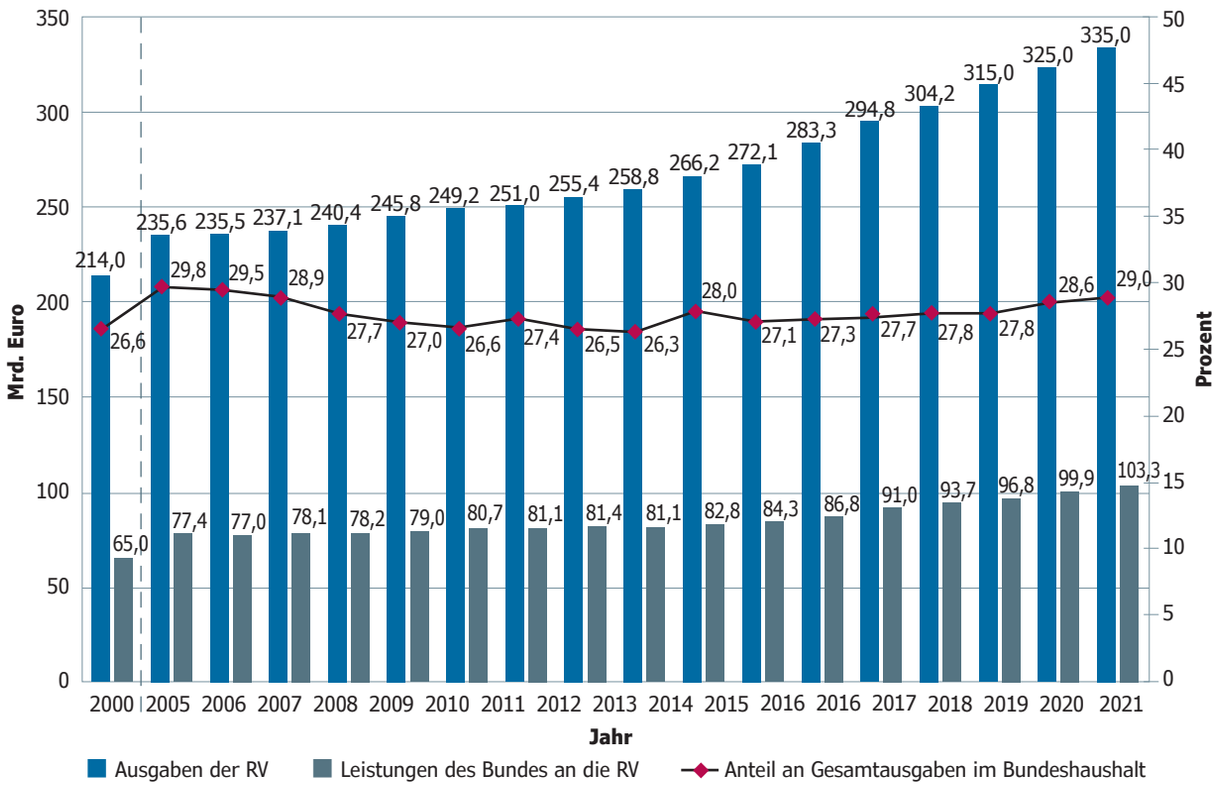
94 Vermögensrechnung des Bundes 2015, Nr. 4.4 (S. 24-26).

95 Die geplanten Ausgaben beruhen auf den Prognosen des Schätzerkreises Rente sowie den Ergebnissen der Steuerschätzung. Der Schätzerkreis Rente besteht aus Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, der Versicherungsträger sowie der zuständigen Aufsichtsbehörde; die Rentenschätzungen werden unter Berücksichtigung aktueller Prognosen und Projektionen zur konjunkturellen und demografischen Entwicklung erstellt.

96 Mit der sog. ökologischen Steuerreform im Jahr 1999 wurden die Mineralölsteuersätze erhöht und die Stromsteuer eingeführt.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ausgaben im Bundeshaushalt zugunsten der Rentenversicherung Abbildung 3



Die Bundesleistungen setzen sich aus einer Reihe von Zuschüssen, Beteiligungen, Beiträgen und Erstattungen des Bundes zusammen (vgl. Tabelle 9). Sie dienen u. a. zur Finanzierung von Leistungen der Rentenversicherung, denen keine Versicherungsbeiträge gegenüberstehen. Sie sollen die Rentenversicherung entlasten und so die Beitragssätze zur Rentenversicherung senken oder zumindest stabilisieren. Auch übernimmt der Bund die Beitragszahlungen der Versicherten in bestimmten Lebenslagen. Der höchste Finanzierungsanteil entfällt auf den allgemeinen Bundeszuschuss. Er ist an die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter sowie des Beitragssatzes gekoppelt. Maßgebend für die Höhe des Bundeszuschusses sind die Veränderungen

- der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte vom vorletzten zum letzten Jahr sowie
- des Beitragssatzes im Jahr, für das er jeweils bestimmt wird, gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

Für die Berechnung der anderen Leistungen gelten gesonderte Regelungen. Sie sind zum Teil nicht an die Bruttolohnentwicklung, sondern an andere Richtgrößen gekoppelt, z. B. an die jährliche Veränderungsrate des Aufkommens der Steuern vom Umsatz (zusätzlicher Bundeszuschuss) oder an den Saldo der Einnahmen und Ausgaben (Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung als Defizithaftung).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Rentenversicherungsleistungen des Bundes[a] Tabelle 9

Leistungen an die Rentenversicherung (Kap. 1102 Tgr. 01)	2016	2017	2018
	in Mrd. Euro		
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung	32,3	34,4	35,2
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung im Beitrittsgebiet	9,1	9,3	9,6
Zusätzlicher Zuschuss (seit 1998) an die allgemeine Rentenversicherung zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes[b]	23,1	24,0	25,0
Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten (ab 1. Juni 1999)	12,5	13,2	13,7
Beteiligung an der knappschaftlichen Rentenversicherung	5,3	5,4	5,3
Zuschüsse zu RV-Beiträgen der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen	1,2	1,3	1,3
Erstattung von Aufwendungen der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung in den neuen Ländern (wird zu 60% von den neuen Ländern erstattet)	3,2	3,3	3,4
Sonstiges	0,2	0,2	0,2
Insgesamt	**86,8**	**91,0**	**93,7**

Erläuterungen:
a Rundungsdifferenzen möglich.
b Grundsätzlich – d. h. ohne haushaltsrechtliche Zweckbindung – finanziert durch Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 auf 16 % ab 1. April 1998 und aus dem Aufkommen der seit 1. April 1999 erhobenen Ökosteuer.

Im letzten Jahrzehnt wurden verschiedene Rentenreformen[97] durchgeführt, die insbesondere darauf abzielten, die Beiträge zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen.[98] Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013 wurde der Bundeszuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung um 1 Mrd. Euro im Jahr 2013 und um jeweils 1,25 Mrd. Euro in den Jahren 2014 bis 2016 gekürzt.

Zu Mehrausgaben in der Rentenversicherung führen demgegenüber vor allem die Maßnahmen aus dem

- Rentenpaket, das im *Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung* vom 23. Juni 2014 normiert wurde,[99] sowie
- *Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung* vom 17. Juli 2017.[100]

97 Insbesondere Altersvermögensgesetz und -ergänzungsgesetz 2000/2001 u. a. mit der Anpassung der Alters- und Hinterbliebenenrenten, Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004 u. a. mit der Einführung des sog. Nachhaltigkeitsfaktors und Anhebung der Altersgrenzen für den Renteneintritt, RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007 insbesondere mit der Einführung einer Regelaltersgrenze von 67 Jahren.
98 Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.4.3.
99 RV-Leistungsverbesserungsgesetz, BGBl. I S. 787.
100 Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz, BGBl. I S. 2575.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Das letztgenannte Gesetz bewirkt, dass ab Mitte 2024 in der gesetzlichen Rentenversicherung in Ost und West ein einheitlicher gesamtdeutscher aktueller Rentenwert und ab dem Jahr 2025 einheitliche gesamtdeutsche Rechengrößen (Durchschnittsentgelt, Bezugsgröße und Beitragsbemessungsgrenze) gelten. Die hiermit verbundenen Mehrausgaben belaufen sich nach Schätzungen der Bundesregierung im Jahr 2018 auf 0,6 Mrd. Euro. Sie sollen bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2021 auf jährlich 2,3 Mrd. Euro steigen. Nach einem weiteren Anstieg bis zum Jahr 2025 sollen die Mehrausgaben dann bei jährlich 3,9 Mrd. Euro liegen. Im Gesetzentwurf hat die Bundesregierung angekündigt, dass aus dem Bundeshaushalt ab dem Jahr 2022 zusätzlich 0,2 Mrd. Euro in die Rentenkassen fließen sollen. Dieser Zuschussbetrag soll bis zum Jahr 2025 um jeweils 0,6 Mrd. Euro auf dann jährlich 2 Mrd. Euro ansteigen.

Aus dem Rentenpaket des Jahres 2014 belasten vor allem die sogenannte Mütterrente und – in geringerem Umfang – die abschlagsfreie Rente ab 63 die Rentenkassen. Die für den Zeitraum 2015 bis 2030 ausgewiesenen Mehrausgaben belaufen sich auf jährlich 9 bis 11 Mrd. Euro. Insbesondere die Mütterrente dürfte im Vergleich zum Gesetzentwurf zu höheren Ausgaben führen.[101] Bezieht man die jährlichen Rentensteigerungen mithilfe der im Rentenversicherungsbericht 2016 prognostizierten Entwicklung des aktuellen Rentenwerts bis zum Jahr 2030 ein, so könnten die Kosten für die Mütterrente bis zum Jahr 2020 auf 7,7 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2030 sogar auf 8,7 Mrd. Euro steigen.[102] Auf langfristige Sicht werden die Fallzahlen zurückgehen, da die Mütterrente nur für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder gezahlt wird.

Zur Finanzierung des Rentenpakets wurde durch das Beitragssatzgesetz 2014 der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung auf 18,9 % festgeschrieben, der ansonsten auf 18,3 % hätte gesenkt werden müssen. Dies führte zu einer Erhöhung des Bundeszuschusses um rund 1,5 Mrd. Euro. Der Bund hat sich zudem verpflichtet, den allgemeinen Bundeszuschuss in den Jahren 2019 bis 2022 jeweils um 500 Mio. Euro zu erhöhen.

Auch unter Einbeziehung dieser Mittelaufstockungen bleiben die Bundesleistungen deutlich unter den Mehrbelastungen des Rentenpakets. Daher wurde bereits bei seiner Verabschiedung teilweise gefordert, die gesamtgesellschaftlich begründeten Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung vollständig aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren. Mit erneuten Forderungen in diese Richtung ist spätestens dann zu rechnen, wenn sich die derzeit stabile finanzielle Situation der Rentenversicherung verschlechtern sollte.[103]

101 Nach dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz (Entwurf) sollte die Mütterrente bis zum Jahr 2020 bei jährlich 6,6 Mrd. Euro verharren und dann bis zum Jahr 2030 auf jährlich 6,1 Mrd. Euro zurückgehen.

102 Dazu: Institut der deutschen Wirtschaft (IW), IW-Informationsdienst (iwd) 2017 Nr. 9, S. 6–7.

103 Die Forderung nach einer Aufstockung der Bundeszuschüsse mit Hinweis auf die Mütterrente und die Angleichung der Ostrenten an das Westniveau enthält z. B. die Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2017 der Wirtschaftsforschungsinstitute (S. 62-63).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

6.4 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) als auch im Bundeshaushalt an:

- Die Ausgaben der Bundesagentur im Haushaltsjahr 2016 beliefen sich auf 30,9 Mrd. Euro (2015: 31,4 Mrd. Euro).[104] Die Einnahmen betrugen 36,4 Mrd. Euro (2015: 35,2 Mrd. Euro).[105] Die Allgemeine Rücklage erhöhte sich um 5 Mrd. Euro[106] auf 11,5 Mrd. Euro (2015: 6,5 Mrd. Euro).
- Im Bundeshaushalt 2016 lagen die Arbeitsmarktausgaben bei 34,6 Mrd. Euro (2015: 33,9 Mrd. Euro).

Die Arbeitsmarktausgaben bestimmen sich im Wesentlichen nach den Regelungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III: Arbeitsförderung). Die Gesamtausgaben für diese Leistungen hängen in starkem Maße von der konjunkturellen Entwicklung ab.

6.4.1 Bundesagentur für Arbeit

Die Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt sind nach wie vor gut. Die stabile Arbeitsmarktsituation wirkt sich auf den Haushalt der Bundesagentur positiv aus. Im Jahresdurchschnitt 2016 verminderte sich die Zahl der Arbeitslosen auf 2,7 Millionen Personen gegenüber dem Jahr 2015 (2,8 Millionen). Im Vergleich zum Krisenjahr 2009 mit 3,4 Millionen Arbeitslosen verzeichnet der Arbeitsmarkt eine deutliche Konsolidierung. Für das Jahr 2017 rechnet die Bundesregierung mit einem weiteren Rückgang um 140 000 auf 2,55 Millionen Personen. Für das Jahr 2018 wird trotz des hohen Bestands an Flüchtlingen ein in etwa unveränderter Stand der Arbeitslosigkeit erwartet. Die Beschäftigung soll weiter steigen: Für das Jahr 2018 wird bei den Erwerbstätigen mit 44,4 Millionen ein neuer Höchststand prognostiziert.

Die Finanzeinschätzung der Bundesagentur vom Juni 2017 beruht auf den gesamtwirtschaftlichen Eckdaten der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. Als Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung werden 3 % zugrunde gelegt. Für das Jahr 2017 geht die Bundesagentur von einem Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben von 1,6 Mrd. Euro aus. Auch für die Folgejahre wird mit Überschüssen gerechnet, soweit sich die aktuellen Einschätzungen zu den günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der Beitragsstabilität und einem Aufgabenportfolio der Bundesagentur, das weitgehend dem Profil des Jahres 2017 entspricht, bestätigen. Unter diesen Voraussetzungen könnte die Allgemeine Rücklage im Haushalt der Bundesagentur auf 29 Mrd. Euro wachsen.

104 Einschließlich der Verwaltungskosten für Aufgaben nach dem SGB II, die aus dem Bundeshaushalt erstattet werden.
105 Insbesondere Beitragseinnahmen (2016: 31,2 Mrd. Euro) sowie Beteiligungen, Zuschüsse und Erstattungen aus dem Bundeshaushalt.
106 Mit einem Teil des Überschusses der Einnahmen über die Ausgaben wurden die umlagefinanzierten Rücklagen für Insolvenzgeld und Winterbeschäftigungsförderung verstärkt.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

6.4.2 Bundeshaushalt

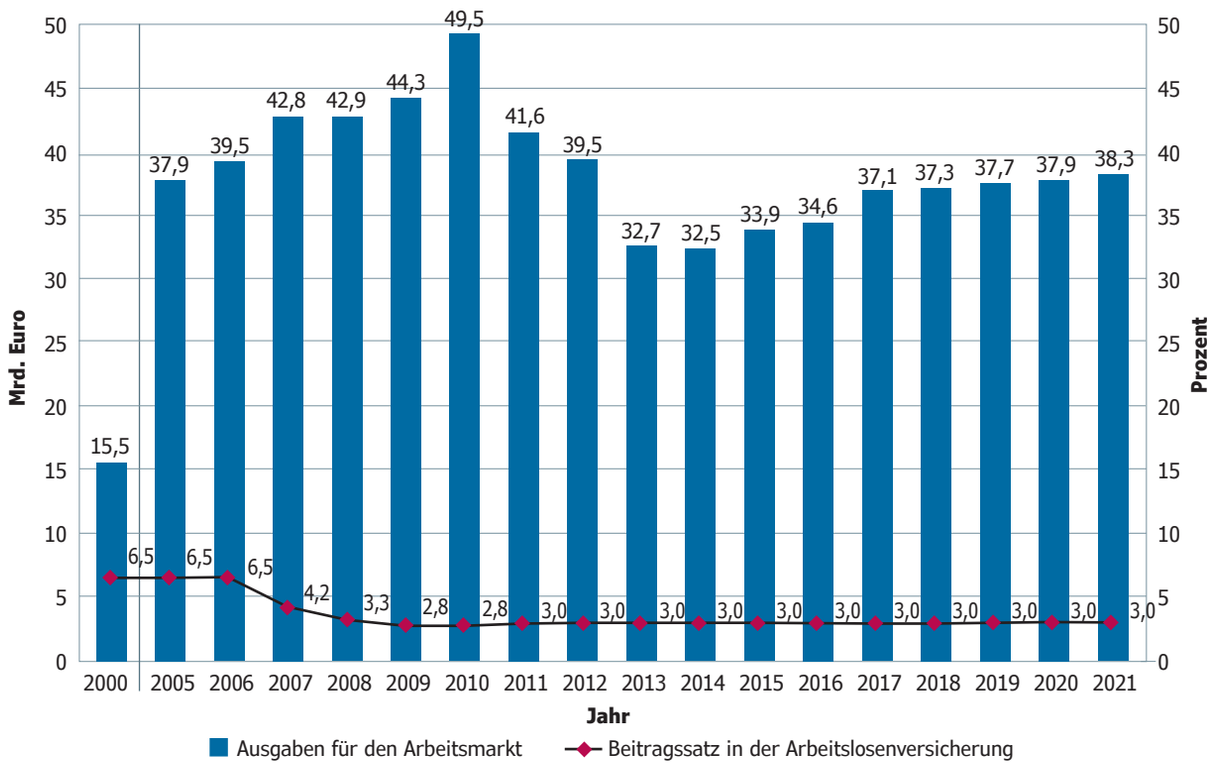
Die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt bestehen im Wesentlichen aus den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Hierzu gehören neben dem Arbeitslosengeld II die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie die Erstattung der Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung.

Die Ausgaben lagen im Haushaltsergebnis 2016 mit 34,6 Mrd. Euro zwar leicht über dem Vorjahr (2015: 33,5 Mrd. Euro), aber deutlich unter ihrem Höchststand von 49,5 Mrd. Euro im Jahr 2010. Die positive Einschätzung der mittelfristigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung wirkt sich dämpfend auf die Entwicklung der Arbeitsmarktausgaben aus. Zu Entlastungen im Bundeshaushalt hat auch die seit dem Jahr 2013 weggefallene Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung geführt. Dafür hat der Bund auf die Leistung des Eingliederungsbeitrags durch die Bundesagentur verzichtet.

Im Finanzplanungszeitraum 2017 bis 2021 schlagen die migrationsbedingten Mehraufwendungen insbesondere beim Arbeitslosengeld II, bei der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie beim Eingliederungsbudget zu Buche. Die bereits im Soll 2017 um 2,5 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr höher veranschlagten Ausgaben von 37,1 Mrd. Euro sollen danach im Haushaltsjahr 2018 leicht auf 37,3 Mrd. Euro steigen. Gegenüber der bisherigen Finanzplanung rechnet die Bundesregierung mit einem deutlich geringeren Aufwuchs: Statt der im bisherigen Finanzplan für das Jahr 2020 veranschlagten Ausgaben von 42,1 Mrd. Euro sieht der neue Finanzplan nur 37,9 Mrd. Euro für dieses Jahr und 38,3 Mrd. Euro für das Jahr 2021 vor (vgl. Tabelle 8 und Abbildung 4). Die Korrektur wird vor allem mit – gegenüber früheren gesamtwirtschaftlichen Annahmen – niedrigeren Arbeitslosenzahlen begründet. Dabei wurde nach Aussage des BMF berücksichtigt, dass ein Großteil der Asylsuchenden und Flüchtlinge sich für längere Zeit in Förderungsmaßnahmen befindet und daher zurzeit noch nicht als arbeitslos registriert wird. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes setzt dieses haushalts- und finanzplanerische Szenario voraus, dass nach Abschluss dieser Maßnahmen die Integration der schutzberechtigten Flüchtlinge in den ersten Arbeitsmarkt ohne größere Reibungsverluste verläuft.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ausgaben im Bundeshaushalt für den Arbeitsmarkt Abbildung 4



6.5 Leistungen an die Gesetzliche Krankenversicherung

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) bildet mit ihrem Finanzvolumen nach der Rentenversicherung die finanziell bedeutsamste Säule im System der sozialen Sicherung. Im Jahr 2016 waren in der GKV 71,4 Millionen Personen als Mitglieder oder Angehörige versichert. Die Ausgaben stiegen auf 222,8 Mrd. Euro. Die Einnahmen betrugen 224,2 Mrd. Euro. Daraus ergibt sich ein Überschuss von 1,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 10).

In den letzten zehn Jahren (2007 bis 2016) stiegen die Ausgaben der GKV jahresdurchschnittlich um 4,2 %.[107] Nach einer maßvollen Ausgabenentwicklung in den Jahren 2010 bis 2012 haben sich die Ausgaben zur Mitte der Dekade wieder deutlich erhöht. Die Ausgabendynamik in der GKV zeigt sich durch einen Vergleich mit dem nominalen Wirtschaftswachstum[108]: Dieses lag im gleichen Zeitraum bei durchschnittlich 2,8 %. Auch die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts stiegen mit jährlich 1,8 % in geringerem Maße als die GKV-Ausgaben.

107 Der Ausgabenanstieg je Versicherten ist etwas niedriger, da die Versichertenzahlen in der GKV gestiegen sind – von 70,2 Millionen (2007) auf 71,4 Millionen (2016).
108 Die gesamtstaatliche Wirtschaftsleistung unter Einbeziehung der Preissteigerung.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ausgaben und Einnahmen der GKV sowie Bundeszuschüsse[a] Tabelle 10

Jahr	Ausgaben der GKV	Veränderung gegenüber Vorjahr	Einnahmen der GKV	Saldo der Einnahmen und Ausgaben[b]	Bundes-zuschüsse
	in Mrd. Euro	in %	in Mrd. Euro		
2004	140,2		144,3	4,1	1,0
2005	143,8	2,6	145,7	1,7	2,5
2006	148,0	2,9	149,9	1,9	4,2
2007	153,9	4,0	156,1	1,7	2,5
2008	160,9	4,5	162,5	1,6	2,5
2009	170,8	6,2	172,2	1,4	7,2
2010	176,0	3,0	175,6	–0,4	15,7
2011	179,6	2,0	183,8	4,2	15,3
2012	184,3	2,6	189,7	5,4	14,0
2013	194,5	5,5	195,9	1,4	11,5
2014	205,5	5,7	204,2	–1,3	10,5
2015	213,7	4,0	212,6	–1,1	11,5
2016	222,7	4,2	224,4	1,6	14,0
2017					14,5
2018					14,5
2019					14,5
2020					14,5
2021					14,5
Anstieg/Jahr (2007–2016)	**6,9**	**4,2**	**6,8**		
Summe Zuschüsse (2007–2016)					**104,7**
Summe Zuschüsse (2017–2021)					**72,5**

Erläuterungen:
a Rundungsdifferenzen möglich.
b Ohne Korrektur der Salden aus dem Risikostrukturausgleich.
Quelle: Kennzahlen für die Gesetzliche Krankenversicherung (KF17Bund), Stand: Juli 2017.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Größter Posten innerhalb der GKV-Ausgaben waren im Jahr 2016 mit 73 Mrd. Euro erneut die Ausgaben für Krankenhausbehandlungen. Danach folgten die Aufwendungen für ärztliche Behandlungen mit 36,5 Mrd. Euro sowie für Arzneimittel mit 36,3 Mrd. Euro. Letztere verzeichneten gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg von 4,1 %, nachdem sie sich bereits in den Jahren 2014 und 2015 um insgesamt fast 16 % erhöht hatten. Für zahnärztliche Behandlungen (einschließlich Zahnersatz) wurden 13,7 Mrd. Euro verausgabt. Die Netto-Verwaltungskosten betrugen 11 Mrd. Euro (+5,3 % gegenüber 2015).[109]

Trotz des Ausgabenanstiegs in der GKV konnten seit dem Jahr 2004 Defizite vermieden bzw. auf geringem Niveau gehalten werden. Der mit der Verwaltung und Verteilung der Einnahmen (Beiträge, Bundeszuschüsse) an die Krankenkassen betraute Gesundheitsfonds wies zum Jahresende 2016 eine leicht rückläufige Liquiditätsreserve von 9,1 Mrd. Euro (2015: 10 Mrd. Euro) aus. Die gesetzlichen Krankenkassen hatten zum Jahresende 2016 Finanzreserven von 15,9 Mrd. Euro (2015: 14,5 Mrd. Euro). Das Finanzpolster in der GKV umfasst damit insgesamt 25 Mrd. Euro. Es ist gegenüber dem Vorjahr leicht gestiegen (2015: 24,5 Mrd. Euro).

Zur pauschalen Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen (§ 221 Absatz 1 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch - SGB V) erhält die GKV aus dem Bundeshaushalt seit dem Jahr 2004 in steigendem Umfang Zuschüsse. Diese haben sich im Zehnjahreszeitraum 2007 bis 2016 auf 104,7 Mrd. Euro summiert (vgl. Tabelle 10). Die gesetzlichen Vorgaben für die Höhe des Bundeszuschusses sind mehrfach geändert worden:

- Durch das Gesetz zur Modernisierung der GKV stieg der Zuschuss von 1 Mrd. Euro im Jahr 2004 auf 4,2 Mrd. Euro im Jahr 2006.
- Im Jahr 2007 wurde mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der GKV eine langfristige Finanzierungsverpflichtung des Bundes gesetzlich festgeschrieben. Danach sollten die Bundeszuschüsse ab dem Jahr 2009 um jährlich 1,5 Mrd. Euro bis auf 14 Mrd. Euro im Jahr 2016 steigen.
- Im Frühjahr 2009 wurde durch das Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland u. a. der Bundeszuschuss an die GKV über den neu errichteten und vom Bundesversicherungsamt verwalteten Gesundheitsfonds deutlich erhöht. Zudem wurden in den Haushalten 2010 und 2011 außer den bereits vorgesehenen Zuschüssen zusätzliche Bundeszuschüsse zur finanziellen Stabilisierung der GKV geleistet.
- Durch die Haushaltsbegleitgesetze 2013 und 2014 wurde der Bundeszuschuss für die Jahre 2013 bis 2015 gesenkt.

109 Der vergleichsweise hohe nominelle Anstieg ist nach Darstellung des Bundesministerium für Gesundheit (Pressemitteilung vom 6. März 2017) durch einen Sondereffekt begründet: höhere Rückstellungen vor allem der größeren Krankenkassen von insgesamt 797 Mio. Euro (2015: 420 Mio. Euro) für die künftige Altersversorgung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Nach dem Haushaltsentwurf 2018 soll der Bundeszuschuss mit 14,5 Mrd. Euro wie im Haushalt 2017 veranschlagt werden und im Finanzplanungszeitraum konstant bleiben. Für die Jahre 2017 bis 2021 sind damit 72,5 Mrd. Euro zugunsten der GKV vorgesehen (vgl. Tabelle 10).

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz) wurde der allgemeine Beitragssatz zur GKV von 15,5 % auf 14,6 % gesenkt. Seit Anfang 2015 kann jede Krankenkasse einen individuellen einkommensabhängigen Zusatzbeitrag erheben. Die Ausgaben im Arzneimittelbereich sollten u. a. durch das 13. und 14. SGB V-Änderungsgesetz weiter begrenzt werden.[110] Ungeachtet dieser Konsolidierungsversuche ist bei den Arzneimittelausgaben ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen – um 6,2 Mrd. Euro auf 36,3 Mrd. Euro oder 20,6 % seit dem Jahr 2013.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels bilden die Leistungen des Bundes an die GKV ähnlich den Leistungen an die Rentenversicherung ein tendenziell steigendes Risiko für den Bund. Zudem stellt aufgrund der hohen Flüchtlingszahlen die medizinische Versorgung der Asylsuchenden und Flüchtlinge eine weitere Herausforderung für die GKV dar. Daher erhielten die gesetzlichen Krankenkassen im Jahr 2017 aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds einmalig einen Zuschuss von 1,5 Mrd. Euro. Die Mittel sind überwiegend für die gesundheitliche Versorgung von Asylberechtigten sowie daneben für den Aufbau der sogenannten Telematikinfrastruktur vorgesehen.

Derzeit wirken sich die gute Lohn- und Beschäftigungsentwicklung, die hohen Rentensteigerungen sowie der Bundeszuschuss positiv auf die Einnahmensituation und damit auf das Finanzergebnis der GKV aus. Langfristig gesehen dürften die Ausgaben der GKV nicht zuletzt aufgrund der demografischen Entwicklung weiter steigen. Ob dieser Anstieg dauerhaft durch die vorhandenen Reserven und die Beitragseinnahmen aufgefangen werden kann, ist fraglich. Der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt wird voraussichtlich zunehmen.

6.6 Zinsausgaben

6.6.1 Kernhaushalt

Im Haushaltsentwurf 2018 sind für Zinsausgaben 20,8 Mrd. Euro veranschlagt. Der Ansatz liegt damit um 2,3 Mrd. Euro über dem Soll 2017 (18,5 Mrd. Euro). Diese „kleine Zinswende" hängt vor allem mit dem für das Jahr 2018 unterstellten Wegfall der die Zinsausgaben mindernden Agio-Einnahmen zusammen.[111]

110 Bestandteil ist die Verlängerung des Preismoratoriums für Nicht-Festbetragsarzneimittel bis Ende 2017 und die Anhebung des gesetzlichen Herstellerrabatts im Vergleich zum geltenden Recht von 6 auf 7 %. Hierdurch sollen sich für die GKV jährliche Einsparungen von rund 0,65 Mrd. Euro ergeben.

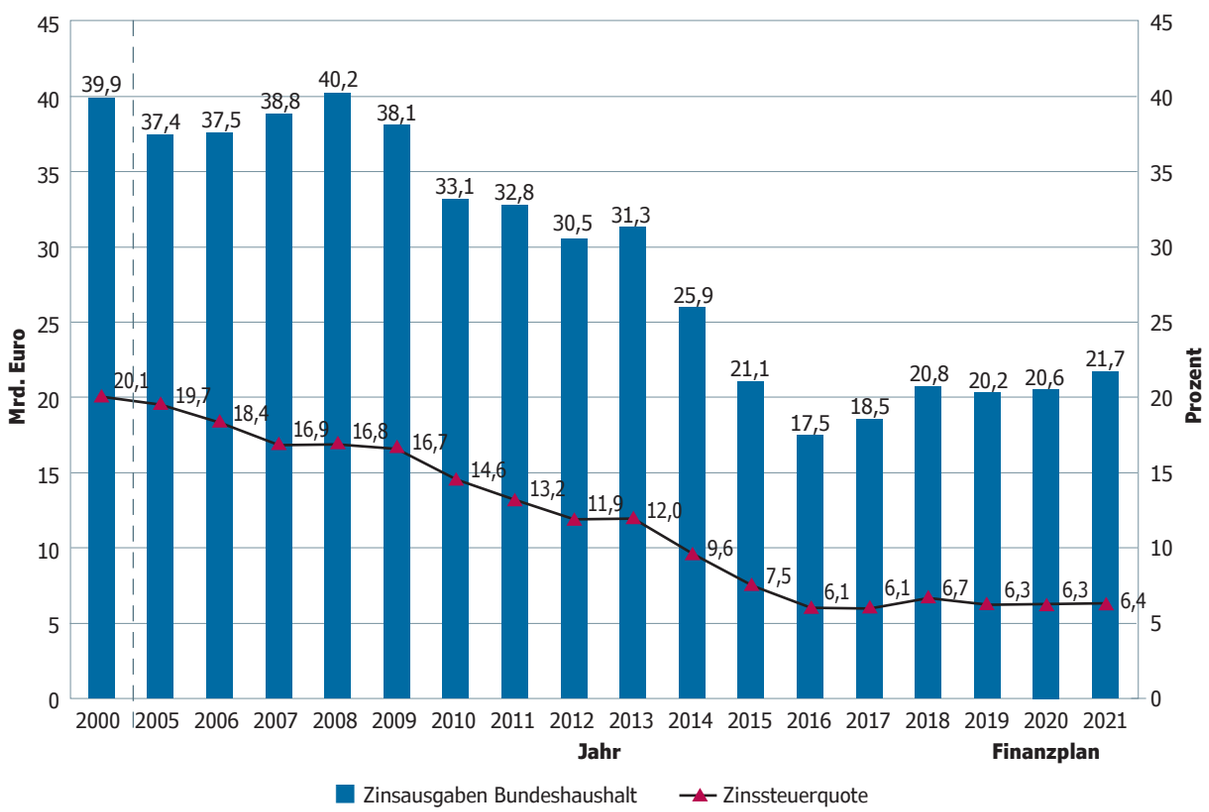
111 Haushaltsstelle: Kapitel 3205 Titel 575 09 mit der Zweckbestimmung: „Disagio auf Bundesanleihen, Bundesobligationen, Bundesschatzanweisungen, unverzinsliche Schatzanweisungen und Darlehen".

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Aufgrund der starken Rückgänge der Marktrenditen kam es in den letzten Jahren zu besonders hohen Agio-Salden bei den Emissionen.[112] Diese haben das Gesamtvolumen der Zinsausgaben in den vergangenen Haushaltsjahren deutlich verringert (2016: um 6 Mrd. Euro; 2015: um 3,8 Mrd. Euro; 2014: um 1,6 Mrd. Euro). Den Agio-Einnahmen stehen entsprechende Zinsbelastungen in den kommenden Haushalten gegenüber.

Für den Finanzplanungszeitraum unterstellt die Bundesregierung einen moderaten Zinsanstieg. Das Zinsniveau für Bundeswertpapiere ist gegenwärtig noch sehr niedrig und dürfte sich in den nächsten Monaten allenfalls geringfügig erhöhen. Der Bund profitiert im Finanzplanungszeitraum noch stark von den Kupons aus der Niedrigzinsphase. Dementsprechend sollen die Zinsausgaben allenfalls leicht auf 21,7 Mrd. Euro im Jahr 2021 ansteigen (vgl. Abbildung 5).

Entwicklung der Zinsausgaben und Zinssteuerquote — Abbildung 5



Erläuterung:
Zinsausgaben einschließlich Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der in die Bundesschuld nichtintegrierten Sondervermögen; ohne Zinsausgaben von Sondervermögen mit Kreditermächtigung.

112 Dazu: Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2016, S. 26-28.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Ungeachtet der höheren Zinsausgaben ist die Entlastung gegenüber älteren Finanzplänen weiterhin deutlich, auch wenn das „Absenkungspotenzial" nunmehr weitgehend ausgeschöpft erscheint. In den Planungen der letzten Jahre wurden die Schätzansätze für die Zinsausgaben bereits erheblich abgesenkt. Daher werden die in den Haushaltsjahren 2014 bis 2017 zu verzeichnenden Rückgänge in den Jahren 2018 bis 2020 nicht mehr erreicht.

Insgesamt bleibt die Entlastung hoch: Bei der Fortschreibung der letzten sechs Finanzpläne wurden die Zinsausgabenansätze für die Haushaltsjahre 2014 bis 2020 (abgelaufene 18. Wahlperiode und bisheriger Finanzplanungszeitraum) im Vergleich zu den früheren Planungen um insgesamt 109,3 Mrd. Euro verringert (vgl. Tabelle 11). Die im Vergleich zu früheren Haushaltsjahren (vgl. Abbildung 5) niedrigen Zinsansätze tragen maßgeblich zu den günstigen Eckwerten des Bundeshaushalts auf der Ausgabenseite bei. Sie ermöglichen es, Mehrausgaben in den Facheinzelplänen (vgl. Tabelle 1) ohne Konsolidierungsmaßnahmen an anderer Stelle zu schultern.

Zinsausgabenentlastungen im Bundeshaushalt — Tabelle 11

Zinsausgaben	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2014–2020
	in Mrd. Euro								
Finanzplan bis 2015	46,0	49,1							
Finanzplan bis 2016	34,4	37,4	41,2						
Finanzplan bis 2017	27,7	31,3	32,5	34,2					
Ist 2014, Soll 2015, Finanzplan bis 2018	25,9	21,3	30,0	31,8	34,4				
Ist 2015, Soll 2016, Finanzplan bis 2019		21,1	23,8	22,4	25,6	27,2			
Ist 2016, Soll 2017, Finanzplan bis 2020			17,5	18,5	19,2	19,3	21,9		
Haushaltsentwurf 2018, Finanzplan bis 2021					20,8	20,3	20,6	21,7	
Absenkung gegenüber Fpl. 15	20,1	28,0							
Absenkung gegenüber Fpl. 16	8,5	16,3	23,7						
Absenkung gegenüber Fpl. 17	1,8	10,2	15,0	15,7					
Absenkung gegenüber Fpl. 18		0,2	12,5	13,3	13,6				
Absenkung gegenüber Fpl. 19			6,3	3,9	4,8	6,9			
Absenkung gegenüber Fpl. 20					–1,6	–1,0	1,3		
Entlastung für Haushaltsjahre 2014 bis 2020	**20,1**	**28,0**	**23,7**	**15,7**	**13,6**	**6,9**	**1,3**		**109,3**

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bei einer Rückschau auf die letzten zehn Jahre ist festzustellen, dass die Zinsausgaben deutlich rückläufig sind. Der Bund profitiert nach wie vor davon, dass sich die Refinanzierungsbedingungen auf historisch niedrigem Niveau bewegen. Damit geht einher, dass die Rendite der Bruttokreditaufnahme des Bundes von 5 % im Jahr 2000 über 3,8 % im Jahr 2008 auf ein Rekordtief beim Zinskostensatz von 0,28 % im Jahr 2016 gesunken ist.[113] Die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank wirkt sich hier nach wie vor spürbar aus. Die Staatsanleihen des Bundes bilden im Euroraum weiterhin die Referenz für die Renditen anderer Länder.

Vor diesem Hintergrund erscheint es zielführend, dass der Bund die niedrigen Zinsen bei den Bundesanleihen nutzt, um mehr langfristige Papiere in Umlauf zu bringen. Dementsprechend sind die Zinsbindungsfristen des Bundes aufgrund längerer Laufzeiten der Neuemissionen und entsprechender Gestaltung der Zins-Swap-Geschäfte[114] in den letzten Jahren angestiegen.[115] Sollte das Zinsniveau auf mittelfristige Sicht wieder steigen, würde dies angesichts der hohen jährlichen Bruttokreditaufnahmen von durchschnittlich 175 Mrd. Euro (vgl. Nr. 8.2) relativ schnell und spürbar die Zinslast des Bundes erhöhen, wobei der Anstieg der Zinsausgaben durch die Verlängerung der Zinsbindungsfristen abgemildert würde.

Die in den letzten Jahren zurückgehende Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen) bleibt auf einem niedrigen Niveau (vgl. Abbildung 5). Nach dem Haushaltsentwurf 2018 soll die Quote auf 6,7 % leicht ansteigen (2017: 6,1 %). In den folgenden Finanzplanjahren soll sie sich bei 6,3 bis 6,4 % einpendeln – nur unwesentlich über ihrem Stand zur Mitte der 1970er-Jahre (1976: 5,6 %).

6.6.2 Sondervermögen

Außerhalb des Kernhaushalts bestehen im Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen der beiden Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS) und „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) geringe Zinslasten:

113 Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2016, Tabelle 12: Zinskostensätze des Bruttokreditbedarfs des Bundes und seiner Sondervermögen (S. 32); Zahlen mit früheren Berichten wegen Umstellung von Emissionsrendite auf Zinskostensatz nicht vergleichbar.

114 Zu Zins-Swap-Geschäften als Ergänzung der Kreditaufnahme des Bundes am Geld- und Kapitalmarkt: Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2016, S. 46-51.

115 Vgl. Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF vom Mai 2017, S. 20 (Tabelle 2) – danach stieg die durchschnittliche Laufzeit der Neuemissionen des Bundes von 4,6 Jahren (2011) auf 6,3 Jahre (2015); ausweislich des Berichts des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2016, Tabelle 19 (S. 51), ist die durchschnittliche Zinsbindungsfrist auf 6,8 Jahre zum Jahresende 2016 angestiegen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

(1) Der FMS unterstützt seit dem Haushaltsjahr 2008 Finanzinstitute durch Kapitalhilfen, die er seinerseits kreditfinanziert. Sie belaufen sich zum Jahresende 2016 auf 14,6 Mrd. Euro.[116] Hinzu kommen Zahlungen an die Abwicklungsanstalt FMS Wertmanagement von insgesamt 9,3 Mrd. Euro aus der bestehenden Verlustausgleichsverpflichtung. Die Zinsausgaben beliefen sich im Jahr 2016 auf 364 Mio. Euro (2015: 290 Mio. Euro).[117]

(2) Der ITF wies zum Jahresende 2016 Verbindlichkeiten von 19,8 Mrd. Euro aus. Unter Berücksichtigung der geleisteten Tilgungen ergibt sich ein Nettokreditbestand von 18,8 Mrd. Euro. Seit dem Jahr 2012 erbringt der ITF nur noch Zahlungen für den Schuldendienst. Im Jahr 2016 beliefen sich die Zinsausgaben auf 477 Mio. Euro (2015: 299 Mio. Euro).[118]

Wie sich die Zinslast des ITF in den Folgejahren entwickelt, hängt vom Schuldenabbau und vom künftigen Zinsniveau ab. Sondertilgungen im ITF aus Bundesbankgewinnen sind wieder möglich. Haushaltsüberschüsse sollen allerdings weiterhin nicht in die Schuldentilgung des ITF, sondern in die „Asylrücklage" fließen.

7 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus folgenden Blöcken zusammen (vgl. Tabelle 12):

- Steuereinnahmen,
- sonstigen Einnahmen, zu denen im Wesentlichen Verwaltungseinnahmen einschließlich Gebühreneinnahmen, Beteiligungserlöse, Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank, Abführungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Rücklagenentnahmen sowie Münzeinnahmen gehören und
- Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme.

Die Globalen Mindereinnahmen von insgesamt 26,1 Mrd. Euro – davon 24 Mrd. Euro in den Finanzplanungsjahren 2019 bis 2021 – stellen Planungsreserven für die Abdeckung von Risiken dar, z. B. hinsichtlich des geplanten Anstiegs der Gebühreneinnahmen ab dem Jahr 2019 (LKW-Maut und PKW-Infrastrukturabgabe) oder eines nicht absehbaren Rückgangs der Steuereinnahmen. Zudem könnten sie zur Finanzierung von Steuerentlastungsmaßnahmen herangezogen werden.

116 Von den Kapitalmaßnahmen zugunsten der Hypo Real Estate von 7,6 Mrd. Euro sind 3,7 Mrd. Euro der FMS-Wertmanagement wirtschaftlich zuzurechnen. Der Rest entfällt auf die Hypo Real Estate-Gruppe inklusive der Zahlung an Altaktionäre (2,7 Mrd. Euro) und die Depfa Bank (1,2 Mrd. Euro).

117 Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2016, Tabelle 10 (S. 27).

118 Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2016, Tabelle 10 (S. 27); bei Saldierung mit den Zinseinnahmen betragen die Zinsausgaben des ITF 474 Mio. Euro.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Wesentliche Einnahmepositionen im Bundeshaushalt

Tabelle 12

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Einnahmen													Soll	HHE	Finanzplan		
a) Steuereinnahmen	190,2	203,9	230,0	239,2	227,8	226,2	248,1	256,1	259,8	270,8	281,7	289,0	301,0	308,8	321,8	327,1	341,6
b) Sonstige Einnahmen	38,5	29,2	26,1	31,5	30,2	33,4	30,8	28,2	25,9	24,7	29,7	28,4	28,1	30,8	31,5	28,0	28,4
darunter:																	
▪ Münzeinnahmen	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
▪ Kapitalvermögen[a]	8,9	0,8	4,5	5,6	2,0	2,2	2,6	3,5	4,3	1,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
▪ Wirtschaftliche Tätigkeit[b]	1,4	3,8	4,3	4,6	4,5	4,4	5,0	4,6	4,9	6,9	7,0	6,7	5,5	5,7	5,6	5,6	5,9
darunter:																	
▪ Bundesbankgewinn[c]	0,7	2,9	3,5	3,5	6,3	3,5	2,2	0,6	0,7	2,5	3,0	3,2	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
▪ Darlehen, Gewährleistungen[d]	11,5	8,6	2,2	3,0	2,4	2,1	3,1	1,7	1,7	1,8	1,3	2,9	1,8	1,9	1,9	2,0	1,5
▪ BA-Eingliederungsbeitrag	4,6	3,3	1,9	5,0	4,9	5,3	4,5	3,8	-0,2	–	–	–	–	–	–	–	–
▪ Lfd. Einnahmen[e]	5,4	5,6	6,0	6,4	7,4	12,4	8,3	7,7	8,1	7,8	11,3	10,0	8,4	9,2	14,2	14,3	14,4
▪ Zuweisung aus SV Aufbauhilfe											0,3	1,5					
▪ Entnahme aus Asylrücklage													6,7	8,2	3,8	–	–
c) Globale Mindereinnahme														–2,1	–5,1	–5,7	–13,2
d) Nettokreditaufnahme	31,2	27,9	14,3	11,5	34,1	44,0	17,3	22,5	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamteinnahmen	**259,9**	**261,0**	**270,4**	**282,3**	**292,3**	**303,7**	**296,2**	**306,8**	**307,8**	**295,5**	**311,4**	**317,4**	**329,1**	**337,5**	**348,2**	**349,4**	**356,8**

Erläuterungen:
a Kapitel 6002, Titel 133 01; ab 2011: Ohne Einnahmen aus Dividendenzahlungen bundeseigener Unternehmen.
b Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen; Mieten und Pachten; Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.
c 2009: Einschließlich des für die Tilgung des Erblastentilgungsfonds nicht mehr benötigten Gewinnanteils.
d Rückflüsse aus Darlehen sowie Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen.
e Insbesondere Verwaltungseinnahmen aus Gebühren (insb. LKW-Maut und PKW-Maut ab 2019) und Entgelten; 2010 und 2015: einschließlich Mobilfunkerlöse.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

7.1 Steuereinnahmen

7.1.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Das Steueraufkommen unterlag bis zum Jahr 2011 erheblichen Schwankungen (vgl. Abbildung 6):

- Nach einem Aufwuchs in den 1990er-Jahren ging das Steueraufkommen des Bundes bis zum Jahr 2004 auf 187 Mrd. Euro zurück. Hierfür ursächlich waren vor allem die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung sowie die seit dem Jahr 2000 auf den Weg gebrachten steuerlichen Entlastungen.[119]
- Der Wirtschaftsaufschwung sowie steuerliche Konsolidierungsmaßnahmen[120] führten dazu, dass das Steueraufkommen des Bundes innerhalb einer kurzen Zeitspanne auf 239,2 Mrd. Euro (2008) anstieg.
- Infolge der globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise sowie aufgrund einer Reihe von Steuerentlastungen[121] sanken die Steuereinnahmen in den Jahren 2009 und 2010 auf 227,8 bzw. 226,2 Mrd. Euro.
- Seitdem wächst das Steueraufkommen stetig. Die Steuereinnahmen des Jahres 2016 lagen mit 289 Mrd. Euro um mehr als ein Viertel über denen des Jahres 2010.
- Im Haushaltsjahr 2018 und im Finanzplanungszeitraum rechnet die Bundesregierung auf Grundlage der Mai-Steuerschätzung mit weiter steigenden Steuereinnahmen bis zu 341,6 Mrd. Euro im Jahr 2021.
- Allerdings führen die fortwährende Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder und Kommunen (vgl. Nr. 3.5) sowie der neue Finanzausgleich im Jahr 2020 zu einem geringeren prozentualen Anstieg – vor allem in den Jahren 2018 und 2020 (vgl. Abbildung 6).

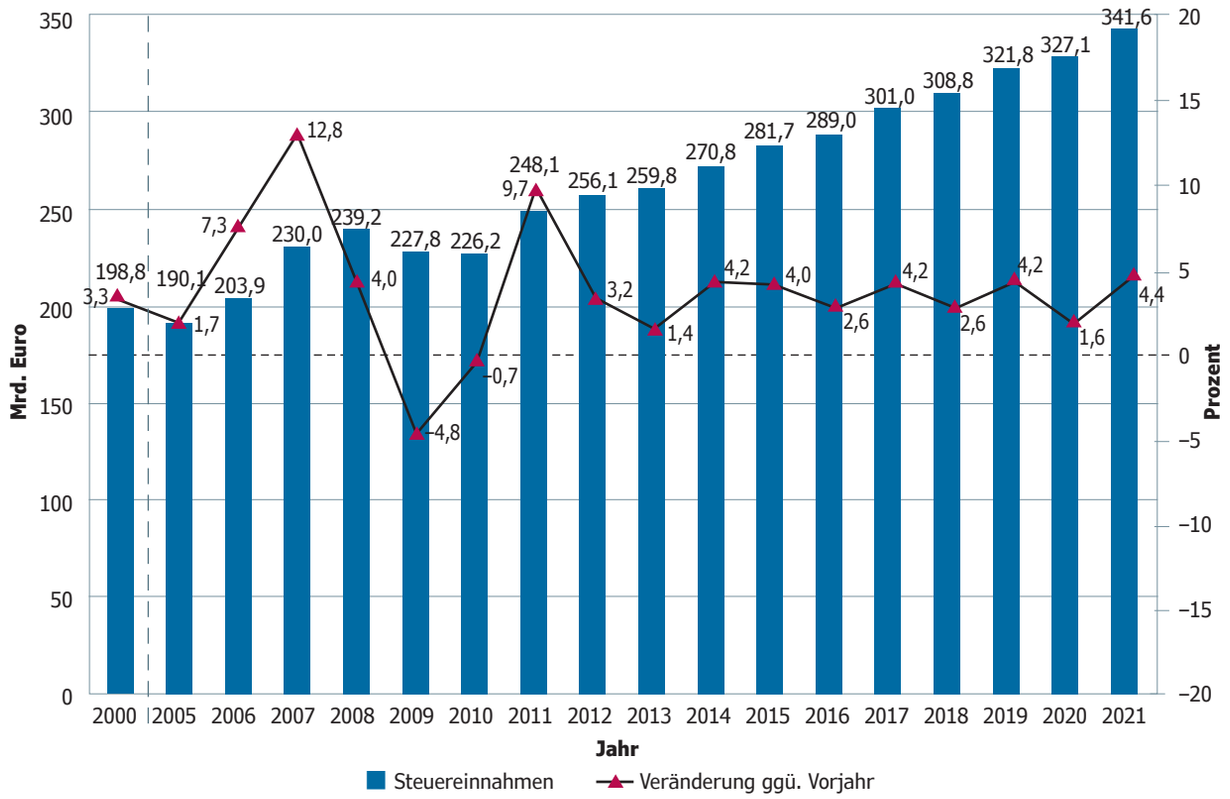
119 Z. B. Steuerentlastungsgesetz, Gesetze zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Familienförderungsgesetze.

120 Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes und des Regelsatzes der Versicherungssteuer um jeweils drei Prozentpunkte im Haushaltsbegleitgesetz 2006, (wieder zurückgenommene) Beschränkung der Entfernungspauschale, Absenkung des Sparer-Freibetrags im Steueränderungsgesetz 2007 sowie Abbau der Subventionierung der Biokraftstoffe im Biokraftstoffquotengesetz.

121 Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung" (Konjunkturpaket I), Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz), Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II), Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale, Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung, Wachstumsbeschleunigungsgesetz; dazu: Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 2.5.2.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Entwicklung der Steuereinnahmen Abbildung 6



7.1.2 Ergebnisse der Steuerschätzung

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2017 wird für alle staatlichen Ebenen eine Fortsetzung des Zuwachses beim Steueraufkommen bis zum Jahr 2021 erwartet. Es soll von 732,4 Mrd. Euro im Jahr 2017 bis auf 852,2 Mrd. Euro im Jahr 2021 steigen. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Aufwuchs von 30 Mrd. Euro (3,9 %). Die guten Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2016 werden damit nochmals um jährlich 6 Mrd. Euro (2018) bis 17 Mrd. Euro (2021) übertroffen:

- Für Bund, Länder und Gemeinden rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen" in den Jahren 2017 und 2018 mit Mehreinnahmen von insgesamt 17,5 Mrd. Euro.
- Für die Jahre 2019 bis 2021 wird ein Anstieg gegenüber der November-Schätzung 2016 von 43,3 Mrd. Euro prognostiziert.
- Für den gesamten Steuerschätzzeitraum 2017 bis 2021 sind dies im Ergebnis 60,8 Mrd. Euro.
- Bei den EU-Abführungen ergeben die Schätzungen Mindereinnahmen von 6,7 Mrd. Euro. Mögliche finanzielle Folgen des Brexit für den deutschen EU-Beitrag ab dem Jahr 2020 sind hierbei nicht berücksichtigt.[122]

122 Diese fließen erst in die Steuerschätzung, wenn die Regelungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs in Kraft treten.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Auf die Gebietskörperschaften bezogen verteilen sich die Abweichungen für die Jahre 2017 bis 2021 gegenüber den Schätzergebnissen vom November 2016 wie folgt:

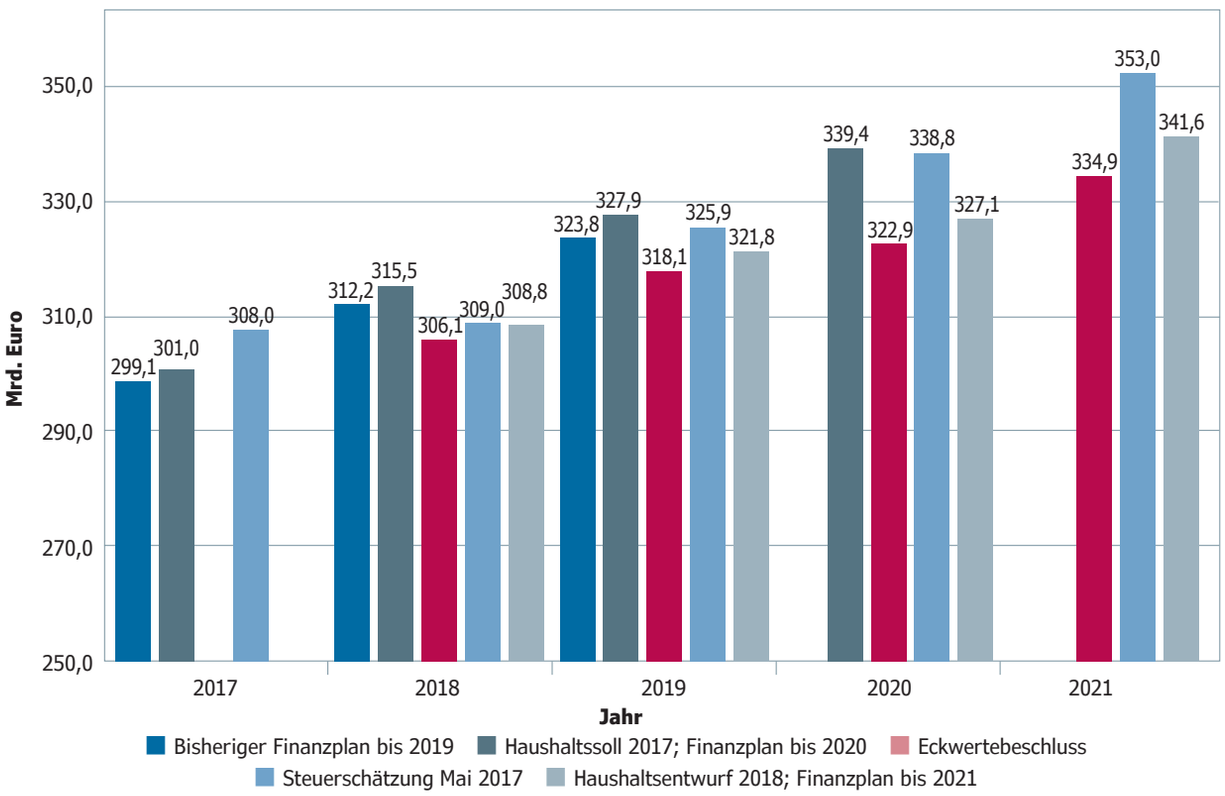
Bund:	+ 3,2 Mrd. Euro
Länder:	+30,5 Mrd. Euro
Gemeinden:	+27,1 Mrd. Euro
Abweichung:	+60,8 Mrd. Euro

Der Bund profitiert damit in deutlich geringerem Umfang vom Mehraufkommen. Nachteilige Auswirkungen auf sein Steueraufkommen haben die zu berücksichtigenden Steuerrechtsänderungen: Sie führen im Schätzzeitraum 2017 bis 2021 beim Bund zu Mindereinnahmen von 35,4 Mrd. Euro und bei den Ländern von 2,8 Mrd. Euro. Demgegenüber verzeichnen die Kommunen einen Zugewinn von 5,2 Mrd. Euro, da ihre Mindereinnahmen durch die zugewiesenen höheren Steueranteile des Bundes kompensiert werden. Mit den bundesseitig zugesagten weiteren Abgaben von Umsatzsteueranteilen an die Länder im Zusammenhang mit der Flüchtlingslage (Nr. 3.4) sowie dem in der Steuerschätzung noch nicht enthaltenen neuen Finanzausgleich ab dem Jahr 2020 (Nr. 3.5) wird sich das Steueraufkommen des Bundes zugunsten der Länder weiter verringern. Diese Entwicklung hat die Bundesregierung im neuen Finanzplan bereits berücksichtigt (vgl. Abbildung 7).

Die gesamtwirtschaftlichen Annahmen zum Anstieg des nominalen BIP fallen nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung für die Jahre 2017 und 2018 mit jeweils 0,1 Prozentpunkten geringfügig niedriger aus als in der November-Schätzung 2016. Für die Jahre ab 2019 soll das erwartete nominale BIP um 0,1 Prozentpunkte höher liegen. Die für die Steuereinnahmen relevanten Bruttolöhne und -gehälter sollen im Jahr 2018 im Vergleich zur letzten Schätzung unverändert bleiben (+3,4 %). Dafür wird mit einem höheren Anstieg in den Folgejahren gerechnet (jeweils 0,3 Prozentpunkte).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Steuerschätzungen und geplante Steuereinnahmen Abbildung 7



Einnahmen aus der erstmals im Jahr 2011 für das Jahr 2014 angestrebten Finanztransaktionssteuer sind im Finanzplan weiterhin nicht enthalten. Die Bundesregierung will sich unabhängig von dem Verzicht auf die Veranschlagung weiterhin intensiv für eine Einführung dieser Steuer einsetzen.

7.1.3 Steuerquoten und Steueranteile

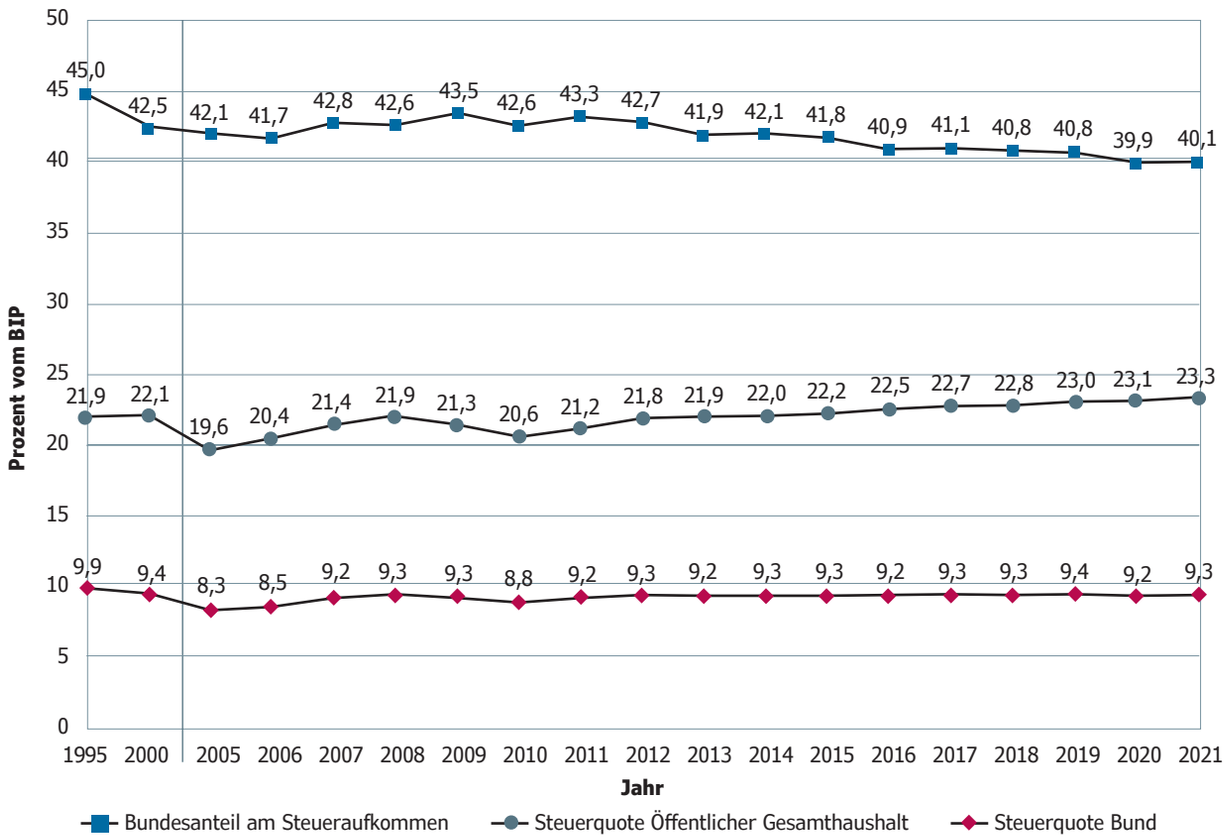
Die günstige Einnahmesituation der Gebietskörperschaften lässt sich auch anhand der Entwicklung des Steueraufkommens in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ablesen. Die volkswirtschaftliche Steuerquote[123] hat sich gegenüber dem Tiefstand im Jahr 2010 von 20,6 % deutlich erhöht. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2017 werden die Steuereinnahmen schneller als das nominale BIP steigen, sodass die Quote zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2021) bei 23,3 % liegen dürfte (vgl. Abbildung 8).

123 In der Abgrenzung der Finanzstatistik; die Steuerquoten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) liegen um bis zu einem Prozentpunkt höher, da einige steuerliche Abzüge wie das Kindergeld im ESVG nicht als Steuermindereinnahmen, sondern als öffentliche Ausgaben (Transferleistungen) gelten.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Dies wären 2,2 Prozentpunkte oder – bezogen auf das geschätzte nominale BIP des Jahres 2021 (3 660 Mrd. Euro) – 80 Mrd. Euro mehr gegenüber der durchschnittlichen Steuerquote der letzten 15 Jahre (21,1 % des BIP).

Steuerquoten, Bundesanteil am Steueraufkommen — Abbildung 8



Erläuterungen:
BIP auf Basis des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010; eigene Berechnungen (Steuerquote Bund).
Bundesanteil nach Ergänzungszuweisungen und anderen Zuweisungen von Steueranteilen.

Der Bund partizipiert dabei zunehmend weniger am Aufwuchs des gesamtstaatlichen Steueraufkommens. Sein Anteil sinkt seit dem Jahr 2011 (43,3 %) in der Tendenz fortwährend (vgl. Abbildung 8). Dies ist vor allem die Folge der fortgesetzten Zugeständnisse des Bundes gegenüber Ländern und Kommunen bei der Steuerverteilung (vgl. Nr. 3.5). Nach den Prognosen wird der Anteil des Bundes im Jahr 2020 mit 39,9 % erstmals in der deutschen Nachkriegsfinanzgeschichte unter der 40 %-Marke liegen. Das sind 1,9 Prozentpunkte unter seinem Anteil im Jahr 2015 und sogar 3,4 Prozentpunkte unter dem des Jahres 2011. Rechnerisch[124] entspricht dies einem Steuerverzicht des Bundes von über 15 Mrd. Euro

124 Bezogen auf das in der Mai-Steuerschätzung für das Jahr 2020 angenommene gesamtstaatliche Steueraufkommen von 820,2 Mrd. Euro.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

gegenüber dem Haushaltsabschluss 2015 bzw. 28 Mrd. Euro gegenüber dem Abschluss 2011. Die Anteile von Ländern und Kommunen am Gesamtsteueraufkommen werden sich dementsprechend weiter nach oben entwickeln.[125]

7.2 Vertikaler Finanzausgleich

Im Finanzausgleich zwischen den Verfassungsebenen Bund und Länder einschließlich ihrer Gemeinden ist das Umsatzsteueraufkommen die bedeutendste Verteilungsmasse. Bei der Finanzreform im Jahr 1970 betrug der Bundesanteil noch 70 %. Seither hat der Bund mehrfach Steueranteile an Länder und Kommunen abgegeben – u. a. im Rahmen des sogenannten Solidarpakts I ab dem Jahr 1995 (7 Umsatzsteuerpunkte mit Absenkung von 63 auf 56 %) sowie bei der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs ab dem Jahr 1996 (nochmals 5,5 Umsatzsteuerpunkte mit Absenkung auf 50,5 %). Nach der Umsatzsteuerverteilung bildet der vertikale Finanzausgleich mit den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) die letzte Verteilstufe innerhalb des Finanzausgleichssystems.

7.2.1 Volumen

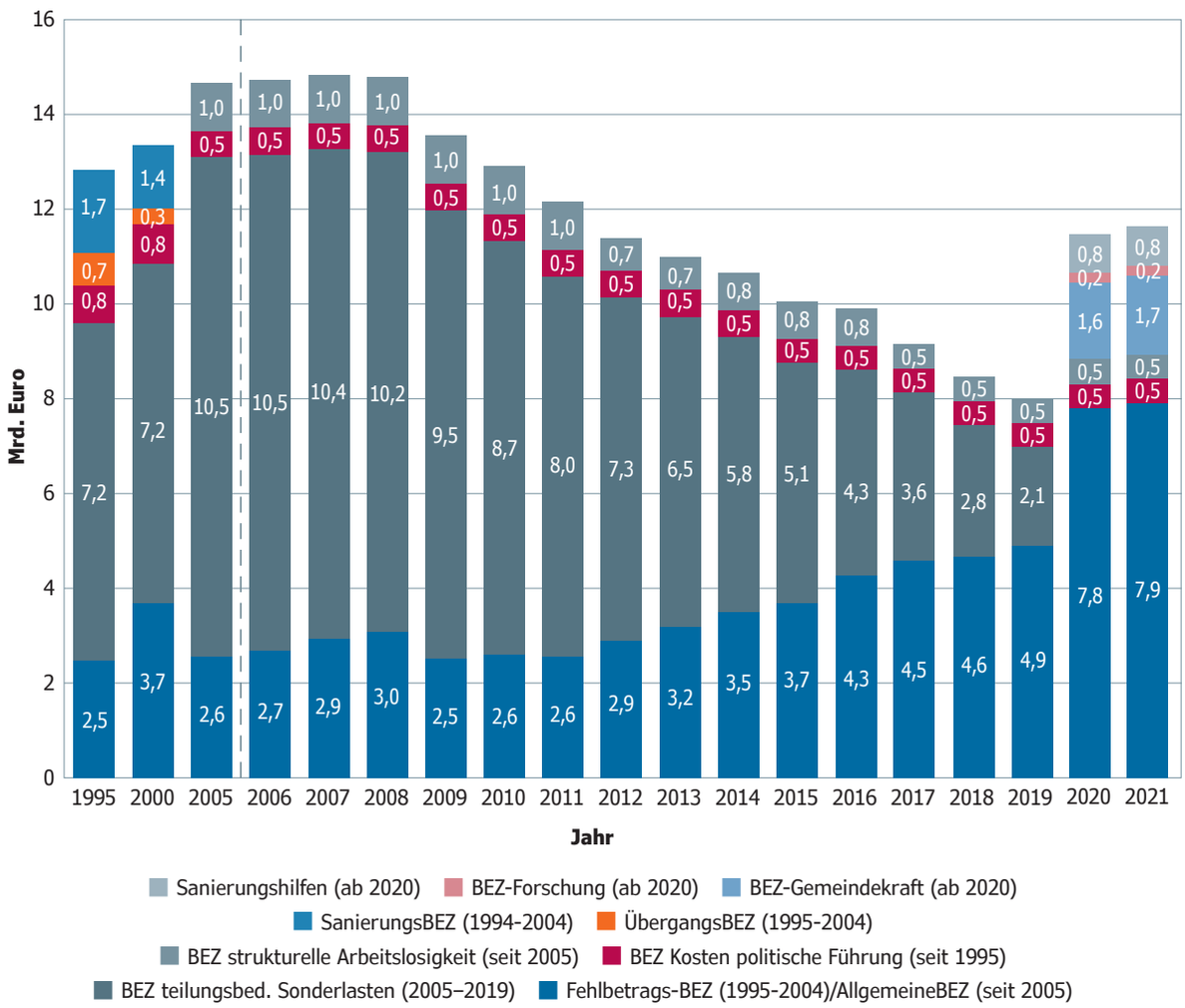
Die – im Bundeshaushalt als negative Einnahmen veranschlagten[126] – BEZ haben eine erhebliche Größenordnung erlangt. Auf Grundlage des bis zum Jahr 2019 geltenden Solidarpaktfortführungsgesetzes (sog. Solidarpakt II) werden sie auf hohem Niveau fortgeführt. Mit dem ab dem Jahr 2020 geltenden neuen Finanzausgleich werden sie wieder deutlich steigen (vgl. Abbildung 9).

125 Die Steuerschätzung im November 2017 wird die Auswirkungen insbesondere des neuen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 erstmals berücksichtigen.

126 Hierdurch vermindert sich das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Bundesergänzungszuweisungen und Sanierungshilfen Abbildung 9



Erläuterungen:
In Pos. „Allgemeine BEZ" sind die sog. Fehlbetrags-BEZ enthalten, die leistungsschwache Länder im Zeitraum 1995 bis 2004 erhielten; Übergangs-BEZ wurden im Zeitraum 1995 bis 2004 an finanzschwache alte Länder gewährt; Sonder-BEZ als Sanierungshilfen erhielten Bremen und das Saarland im Zeitraum 1994 bis 2004. Der neue Finanzausgleich ab 2020 ist mit den Zahlen aus dem Gesetzentwurf berücksichtigt.
Quelle: Finanzbericht 2018, Nr. 5.3.2, S.180 ff. (für Zeitraum bis 2016); Steuerschätzung vom Mai 2017 (für Zeitraum bis 2021).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die BEZ lagen im Ausgleichsjahr 2016 mit 9,8 Mrd. Euro nur knapp unterhalb des Finanzvolumens im horizontalen Länderfinanzausgleich, das 10,6 Mrd. Euro betrug.[127] Der überwiegende Teil der BEZ entfällt auf die neuen Länder und Berlin (2016: 81 %). Im Haushaltsentwurf 2018 umfassen die BEZ ein Volumen von 8,5 Mrd. Euro. Im Zuge des neuen Finanzausgleichs[128] wird der Bund ab dem Jahr 2020 zwei zusätzliche BEZ zugunsten der Länder leisten. Zu den Zuweisungen gehören dann

- Allgemeine BEZ (seit 2005),
- Sonderbedarfs-BEZ politische Führung (seit 1995),
- Sonderbedarfs-BEZ strukturelle Arbeitslosigkeit (seit 2005),
- Gemeindesteuerkraftzuweisungen (ab 2020) sowie
- Zuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich (ab 2020).

Außerdem gewährt der Bund ab dem Jahr 2020 dem Saarland und Bremen zur Einhaltung der Vorgaben der gesamtstaatlichen Schuldenregel des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz Sanierungshilfen von insgesamt jährlich 800 Mio. Euro.

Die finanzielle Ausweitung der Bundesleistungen war eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür, dass die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zustande gekommen ist. In den parlamentarischen Beratungen wurde das Finanzausgleichsgesetz (FAG) u. a. um eine Regelung zur Stärkung des parlamentarischen Informationsrechts ergänzt. Danach hat die die Bundesregierung den Deutschen Bundestag und den Bundesrat jährlich über die Höhe der Zahlungen zu unterrichten, die auf der Grundlage des FAG geleistet werden. Diese Berichterstattung schließt Aussagen zur Höhe der Gemeindesteuerkraftzuweisungen, der Zuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich sowie zu vorliegenden Erkenntnissen über das Bemühen der betroffenen Länder zur Rückführung dieser Bedarfe ein. Die Aufnahme der Berichtspflicht soll der Transparenz des komplexen Ausgleichssystems zugutekommen und eine regelmäßige kritische Erörterung der finanziellen Auswirkungen des Finanzausgleichs unterstützen.

127 Zum Umverteilungsvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs 2016 im Einzelnen: BMF, Monatsbericht März 2017, S. 30 (Tabelle 1).

128 Einen Überblick sowie eine kritische Bewertung des neuen Finanzausgleichs mit den Zuweisungen des Bundes geben die schriftlichen Stellungnahmen des Bundesrechnungshofes und weiterer Sachverständiger zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 20. März 2017 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Bundestagsdrucksache 18/11131) und zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Bundestagsdrucksache 18/11135) mit den Unterpunkten „Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne), Ausgleich unterschiedliche Finanzkraft Länder und Gemeinden“: Haushaltsausschussdrucksache 18/4218.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

7.2.2 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Bis zum Jahr 2019 binden insbesondere die BEZ für die neuen Länder und Berlin in einem hohen – wenn auch rückläufigen – Maße Steuereinnahmen des Bundes. Die aus dem Korb I des „Solidarpaktes II" zugewiesenen Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft" belaufen sich im Zeitraum von 2005 bis 2019 auf insgesamt 105,3 Mrd. Euro.

Die neuen Länder und Berlin erhalten die Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten nach einem gesetzlich festgelegten Aufteilungsschlüssel. Die Mittel betrugen bis zum Jahr 2005 jährlich gut 10,5 Mrd. Euro und sind seit dem Jahr 2006 degressiv ausgestaltet. Bis zum Jahr 2019 vermindern sich die vom Bund zu leistenden Jahresbeträge auf 2,1 Mrd. Euro.
Ungeachtet des Rückgangs dieser Sonderbedarfs-BEZ bewegen sich die Verpflichtungen des Bundes auf Basis der Solidarpakte I und II auf hohem Niveau:[129]

- Die Abgabe von sieben Umsatzsteuerpunkten an die Länder entspricht im Jahr 2017 Mindereinnahmen von 14 Mrd. Euro.[130]
- Darüber hinaus hat der Bund als Zielgröße zugesagt, aus dem Korb II des Solidarpakts II 51 Mrd. Euro überproportionale Haushaltsleistungen für den Auf- und Ausbau wesentlicher Politikfelder[131] in den neuen Ländern bis zum Jahr 2019 zu erbringen.
- Die Übernahme der Schulden des „Erblastentilgungsfonds"[132] in die Bundesschuld belastet den Bundeshaushalt mit Zins- und Tilgungsleistungen.
- Weitere Ausgaben des Bundes folgen vor allem aus der Mitfinanzierung der Alterssicherung in den neuen Ländern.[133]

Die durch den Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ frei werdenden Mittel von jährlich 0,7 bis 0,8 Mrd. Euro sind in der Finanzplanung berücksichtigt. Sie dienen dazu, die auf den Bundeshaushalt zukommenden zusätzlichen finanziellen Lasten zumindest teilweise aufzufangen, ohne den erforderlichen Sicherheitsabstand zur Obergrenze für die strukturelle Neuverschuldung verringern oder gar aufgeben zu müssen.

---

129 In den Jahren 1994 bis 2004 hat der Bund zudem für Sanierungshilfen zugunsten der beiden Länder Bremen und Saarland 15 Mrd. Euro an BEZ geleistet.

130 Berechnungsbasis: Umsatzsteueraufkommen 2017 auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2017 (227,6 Mrd. Euro) nach Abzug der Vorabbeträge für Bund (4,42 und 5,05 % vom Rest) und Gemeinden (2,2 % vom Rest).

131 Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten und der Sportbereich.

132 Schuldenstand des Erblastentilgungsfonds im Zeitpunkt der Schuldenübernahme (Anfang 1999): 155,9 Mrd. Euro.

133 Bundeshaushalt 2017: Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den neuen Ländern von 9,3 Mrd. Euro; sonstige einigungsbedingte Leistungen zugunsten der Rentenversicherung in den neuen Ländern von 1,4 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen) sowie Unterstützung der geschlossenen Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern von 1,1 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

7.3 Sonstige Einnahmen

An sonstigen Einnahmen sind im Haushaltsentwurf 2018 insgesamt 30,8 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Tabelle 13) – abzüglich einer Globalen Mindereinnahme von 2,1 Mrd. Euro. Den größten Einzelposten bilden die sogenannten sonstigen laufenden Einnahmen mit 9,2 Mrd. Euro. Dazu zählen die Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten wie insbesondere die Lkw-Maut mit 5,7 Mrd. Euro. Auf Entgelte sowie Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit entfallen 5,7 Mrd. Euro. Hierzu zählen der Bundesanteil am Reingewinn der Deutschen Bundesbank (2018: 2,5 Mrd. Euro), die Abführungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (2018: 2,5 Mrd. Euro) sowie Gewinnabführungen aus Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist (2018: 0,5 Mrd. Euro). Die zum Haushaltsausgleich fehlenden Einnahmen sollen durch eine Entnahme von 8,2 Mrd. Euro aus der im Haushalt 2015 gebildeten Rücklage sowie durch Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro gewonnen werden.

Sonstige Einnahmen[a] Tabelle 13

Jahr	Sonstige Einnahmen[b]	Verwaltungseinnahmen (laufende Einnahmen)	darunter: LKW-Maut	Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	darunter: Bundesbankgewinn[c]	Einnahmen aus Beteiligungserlösen (Kapitalvermögen)	Einnahmen aus Gewährleistungen und Darlehensrückflüssen	Zuweisungen Dritter (insb. Länder, Sozialversicherung, EU)	Entnahmen aus Rücklagen
	in Mrd. Euro								
2010	33,4	12,4	4,5	4,4	3,5	2,3	2,1	10,3	
2011	30,8	8,3	4,5	5,0	2,2	2,6	3,1	10,4	
2012	28,2	7,7	4,4	4,6	0,6	3,5	1,7	9,5	
2013	25,9	8,1	4,4	4,9	0,7	4,3	1,7	6,0	
2014	24,7	8,0	4,5	6,9	2,5	1,0	1,8	5,8	
2015	29,7	11,8	4,4	6,9	3,0	1,3	1,9	5,9	
2016	28,4	10,0	4,6	6,8	3,2	0,0	2,8	7,3	
2017	28,1	8,4	4,7	5,5	2,5	0,0	1,8	4,6	6,7
2018	30,8	9,2	5,7	5,7	2,5	0,0	1,9	4,7	8,2

Erläuterung:
a Auflistung der wesentlichen Einnahmepositionen innerhalb der sonstigen Einnahmen.
b 2018: Unter Einbeziehung der im Haushaltsentwurf veranschlagten Globalen Mindereinnahme von 2,1 Mrd. Euro betragen die sonstigen Einnahmen 28,7 Mrd. Euro.
c Im Haushaltsverlauf 2017 tatsächlich vereinnahmter Bundesbankgewinn: 0,4 Mrd. Euro.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und der Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen des Bundes (Privatisierungseinnahmen) machten in früheren Haushalten einen wesentlichen Teil der sonstigen Einnahmen aus. Der Bund hat sich vor allem seit Mitte der 1990er-Jahre verstärkt von seinen Beteiligungen getrennt und hierdurch erhebliche Privatisierungseinnahmen erzielt. Seit dem Haushalt 2016 gibt es keine nennenswerten Einnahmen aus Kapitalveräußerungen mehr. Für die Haushaltsfinanzierung sind sie bedeutungslos geworden.

8 Verschuldung und Schuldendienst

8.1 Schulden des Bundes und seiner Extrahaushalte

Die Schulden des Bundes setzen sich aus den Schulden des Kernhaushalts und der Extrahaushalte des Bundes zusammen.
Zum Jahresende 2016 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes beim nicht-öffentlichen Bereich[134] 1 257,1 Mrd. Euro (2015: 1 262,8 Mrd. Euro; vgl. Abbildung 10).[135] Der Schuldenstand hat sich damit gegenüber der Verschuldung, die zu Beginn der 1990er-Jahre bestand (Ende 1989: 254 Mrd. Euro), etwa verfünffacht.
Von der Gesamtverschuldung 2016 entfielen auf die Schulden des Kernhaushalts des Bundes 1 070,8 Mrd. Euro (2015: 1 076,3 Mrd. Euro).[136] Die Schulden der Extrahaushalte beliefen sich auf 186,2 Mrd. Euro (2015: 186,5 Mrd. Euro); darunter entfielen

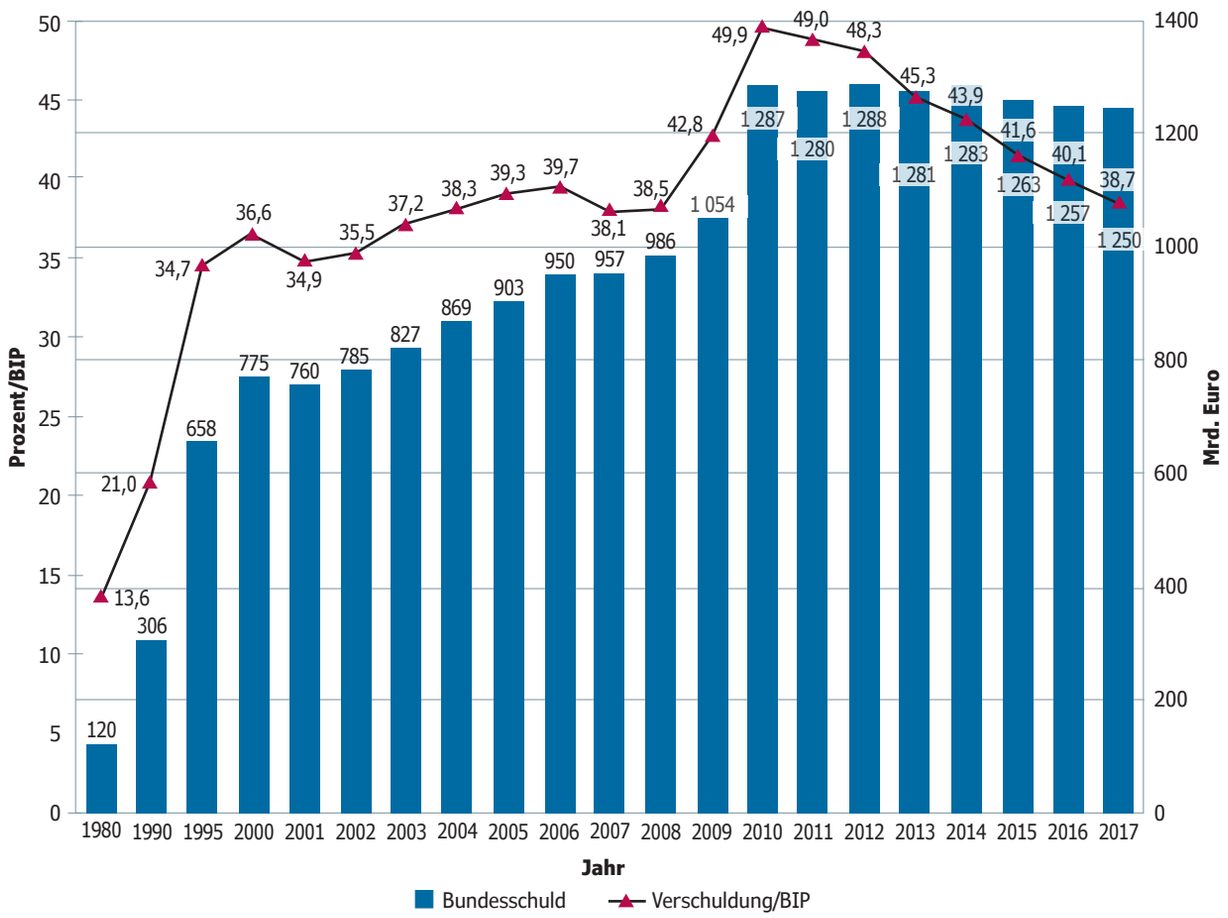
- 133,8 Mrd. Euro auf die FMS Wertmanagement (2015: 124,3 Mrd. Euro),
- 22,2 Mrd. Euro auf den FMS (2015: 24,9 Mrd. Euro),
- 18,8 Mrd. Euro auf den ITF (2015: 20,6 Mrd. Euro),
- 8,3 Mrd. Euro auf die Postbeamtenversorgungskasse[137] (2015: 13,3 Mrd. Euro) sowie
- 3,1 Mrd. Euro auf sonstige Extrahaushalte (2015: 3,2 Mrd. Euro).

Vor allem im Jahr 2010 stiegen die Schulden gegenüber dem Vorjahr stark an. Dieser Anstieg ist überwiegend auf die Folgen der Stützungsmaßnahmen im Zuge der Finanzmarktkrise zurückzuführen. So wurden im Jahr 2010 Risikopapiere der Hypo Real Estate in eine neu gegründete Abwicklungsanstalt, die FMS Wertmanagement, übertragen.

134 Dazu zählen alle Wertpapierschulden, Kassenkredite und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich (insb. bei Kreditinstituten) – vgl. Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2016, Fachserie 14, Reihe 5, Hinweise zur Ergebnisdarstellung Nr. 4.
135 Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2016, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.1.1.
136 Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2016, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.2.1.
137 Bis 2012: Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e. V.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Verschuldung des Bundes und seiner Extrahaushalte Abbildung 10



Erläuterungen:
Wegen statistischer Revisionen und neuer begrifflicher Abgrenzungen vor allem in den Jahren 2006 und 2010 sind die Werte zurückliegender Jahre zum Teil nur eingeschränkt vergleichbar.
Zudem hat die Umsetzung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) in die deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Herbst 2014 zu einer Erhöhung des Niveaus des nominalen BIP geführt; die Schuldenstandsquote des Bundes fällt daher um rund 1 bis 1,5 Prozentpunkte niedriger aus als in früheren Übersichten.

Zum Jahresende 2017 dürfte sich die Gesamtverschuldung des Bundes nur unwesentlich gegenüber dem Vorjahr verändern. Für die Entwicklung der Verschuldung im Finanzplanungszeitraum ist Folgendes zu berücksichtigen:

- Die Verschuldung des Kernhaushalts des Bundes wird sich entsprechend der vorgesehenen Nettokreditaufnahmen entwickeln. Wenn es gelingt, den im Finanzplanungszeitraum bis 2021 vorgesehenen Verzicht auf eine Neuverschuldung tatsächlich umzusetzen, wird dies zur weiteren Stabilisierung des Schuldenstands beitragen.[138]
- Durch eine Fortsetzung der Schuldentilgung des ITF würde sich die Gesamtverschuldung verringern.

138 Allerdings können z. B. negative Finanzierungssalden in den Sondervermögen (vgl. Nr. 2.2) und Entnahmen aus der „Asylrücklage" den Schuldenstand erhöhen, ohne dass sie als Nettokreditaufnahme gebucht werden.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

- Ebenso können ein Abbau der Aktiva der FMS Wertmanagement im Zusammenhang mit der dafür erforderlichen Finanzierung sowie Finanzierungsüberschüsse im FMS den Schuldenstand reduzieren. Eine Aussage, in welcher Größenordnung sich die Finanzmarktkrise dauerhaft auf den Schuldenstand auswirkt, kann erst nach Abwicklung aller Unterstützungsmaßnahmen getroffen werden.

Die Schulden des Bundes sind bis zum Jahr 2010 nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft angewachsen. Seitdem fällt die Schuldenstandsquote wieder und wird sich zum Jahresende 2017 voraussichtlich erstmals wieder im Bereich der Quote vor der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 (38,5 % des BIP) bewegen (vgl. Abbildung 10).

Der ausgewiesene Schuldenstand umfasst die Kreditmarktschulden des Bundes und seiner Extrahaushalte. Neben dieser offenen Verschuldung schränkt die sogenannte implizite Staatsverschuldung die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte ein. Die Leistungszusagen der öffentlichen Hand, vor allem im Bereich der sozialen Sicherungssysteme sowie der Beamtenversorgung, liegen nach externen Berechnungen um fast das Zweifache über der expliziten Staatsverschuldung, auch wenn sich die Belastungen gegenüber den Vorjahren verringert haben.[139]

8.2 Schuldendienst bleibt auf hohem Niveau

Um fällig werdende Kredite früherer Jahre abzulösen, muss der Bund auch künftig neue Kredite aufnehmen. Die Anschlussfinanzierung wird im Kreditfinanzierungsplan ausgewiesen.[140]

Die sich im Wesentlichen aus der Anschlussfinanzierung ergebende Bruttokreditaufnahme wurde im Abschluss des Haushaltsjahres 2016 mit 193,5 Mrd. Euro ausgewiesen. Nach der im Finanzplan bis 2021 enthaltenen Kreditfinanzierungsübersicht[141] ist in den Folgejahren wegen der vorgenommenen Laufzeitverlängerungen (vgl. Nr. 6.6.1) mit niedrigeren jährlichen Bruttokreditaufnahmen zu rechnen. Diese erreichen mit 164 bis 184 Mrd. Euro pro Jahr allerdings immer noch erhebliche Volumina (vgl. Abbildung 11).

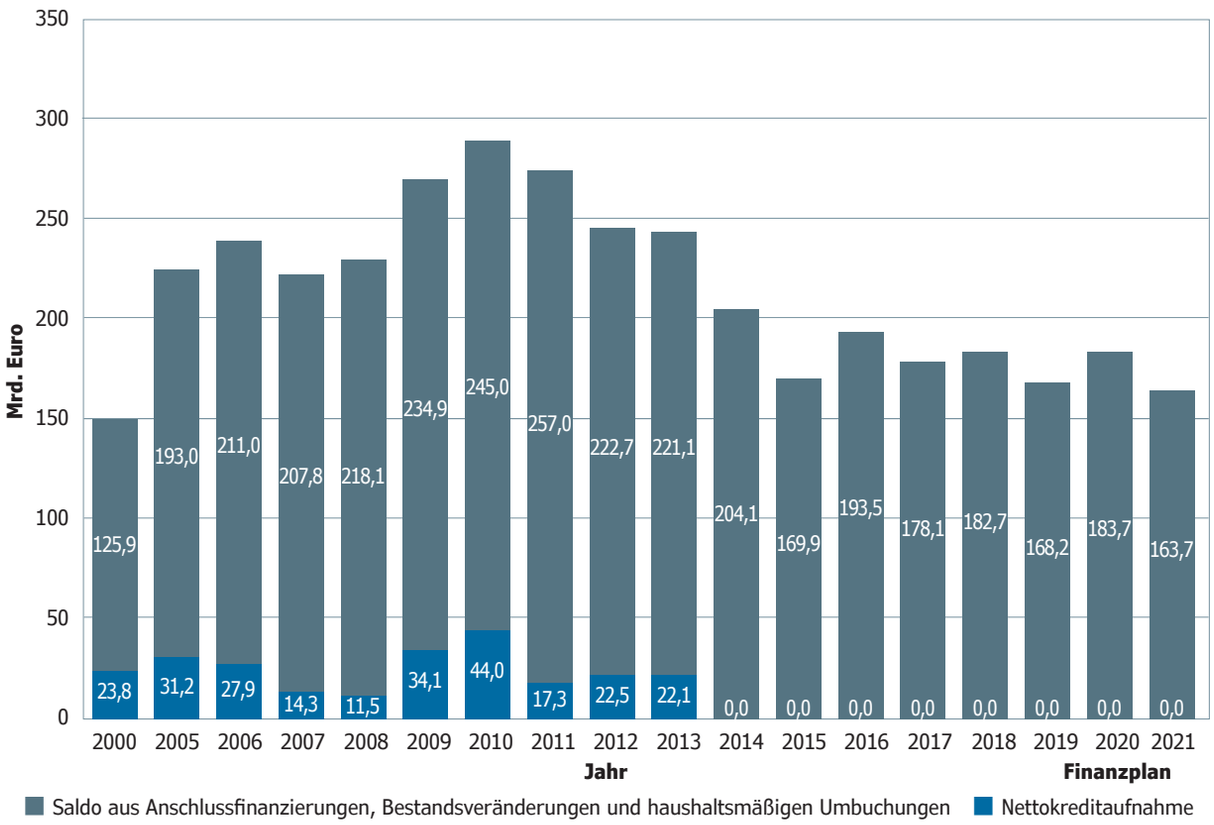
139 Stiftung Marktwirtschaft – Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2017 (Sept. 2017): Die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte beläuft sich danach – zusammen mit der offenen Staatsschuld von 71,2 % des BIP – auf 223,7 % des BIP (2016: 230,6 % des BIP); die implizite Verschuldung entfällt derzeit allein auf den Bereich der Sozialversicherungen.

140 Für 2018: Gesamtplan des Haushaushaltsentwurfs 2018, Teil IV.

141 Finanzplan 2017 bis 2021, Tabelle 16.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme Abbildung 11



Erläuterung:
Ohne Kreditaufnahmen der Extrahaushalte „Finanzmarktstabilisierungsfonds" sowie „Investitions- und Tilgungsfonds".

Daraus ergibt sich eine durchschnittliche jährliche Bruttokreditaufnahme von 175 Mrd. Euro im Finanzplanungszeitraum. Infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten ist der Bundeshaushalt – ausgehend von einem im Langfristvergleich historisch niedrigen aktuellen Zinsniveau – nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt.[142]

142 Zum Zinsänderungsrisiko: Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF vom Mai 2017, S. 31; zu den Maßnahmen zur Abmilderung dieses Risikos vgl. Nr. 2.5.6.1.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

9 Gewährleistungen

9.1 Haushaltsgesetzlicher Ermächtigungsrahmen

Die Übernahme von Gewährleistungen bedarf einer Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen umfassen insbesondere

- Ausfuhren,
- Direktinvestitionen im Ausland,
- die Binnenwirtschaft sowie
- Beteiligungen an internationalen Finanzinstitutionen.[143]

Gewährleistungen sind Eventualverbindlichkeiten. Sie dürfen nur übernommen werden, wenn bei Vertragsschluss mit einer finanziellen Inanspruchnahme des Bundes nicht gerechnet werden muss. Entsprechend ihrer Sicherungsfunktion für den Gewährleistungsnehmer ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich das Risiko in einem Teil der Fälle verwirklicht und der Schadensfall eintritt. Bislang stellte die Bereitstellung von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen eine für den Bundeshaushalt finanzwirtschaftlich günstige Form der Unterstützung dar (vgl. Nr. 9.4).

Der haushaltsgesetzliche Gewährleistungsrahmen stieg im Jahr 2009 aufgrund der in zwei Konjunkturpaketen enthaltenen Hilfsmaßnahmen um 150 auf 470 Mrd. Euro. Dieses Niveau hat sich verstetigt: Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2018 ist ein gegenüber dem Haushalt 2017 identischer Gewährleistungsrahmen von 494,2 Mrd. Euro ausgewiesen (vgl. Tabelle 14). Die haushaltsgesetzlichen Obergrenzen für Gewährleistungen wurden im Haushaltsvollzug regelmäßig nicht ausgeschöpft. Der Ausnutzungsgrad[144] zum jeweiligen Jahresende bewegte sich zwischen 63 und 87 %. Zum Jahresende 2016 lag er bei 73,8 % (359,1 Mrd. Euro). Auf den haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen werden Zinsansprüche und Kosten der Gewährleistungsnehmer nur angerechnet, soweit dies gesetzlich oder bei der Übernahme der Gewährleistungen festgelegt wird.[145] Die Gewährleistungen umfassen Zinsansprüche der Gewährleistungsnehmer gegenüber ihren Auftraggebern. Die Zinsansprüche erhöhen das Wagnis für den Bundeshaushalt, da der Bund auch für das mit den Zinsen verbundene Ausfallrisiko einzustehen hat.

143 Eine detaillierte Auflistung der einzelnen Gewährleistungsrahmen einschließlich der diversen Gewährleistungszwecke enthält der Bundeshaushaltsplan in der Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

144 Hierbei werden die aufgrund der Ermächtigungen früherer Haushaltsgesetze übernommenen Gewährleistungen angerechnet, soweit der Bund noch in Anspruch genommen werden kann. In diesem Fall erfolgt eine Anrechnung auch, soweit er in Anspruch genommen worden ist und für die erbrachten Leistungen keinen Ersatz erlangt hat.

145 § 3 Absatz 4 Haushaltsgesetz 2017.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Haushaltsgesetzliche Gewährleistungen[a]

Tabelle 14

Jahr	Einnahmen (einschl. Entgelte + Gebühren)[b]	Ausgaben (Entschädigungen Umschuldungen u.a.)	Saldo (Einnahmen ./. Ausgaben)	Ermächtigungsrahmen (Haushaltsgesetz)	Ausnutzung zum Jahresende[c]	Ausnutzungsgrad
	in Mrd. Euro					in %
1991	0,8	1,7	–0,9	177,7	128,7	*72,4*
1992	0,9	2,1	–1,1	187,9	142,3	*75,7*
1993	1,5	4,1	–2,5	188,0	146,7	*78,0*
1994	2,3	4,3	–2,0	194,1	155,1	*79,9*
1995	2,1	3,4	–1,3	199,4	161,4	*80,9*
1996	2,3	1,8	0,4	201,6	176,1	*87,4*
1997	2,6	2,8	–0,1	210,1	181,1	*86,2*
1998	2,2	1,9	0,3	217,8	187,6	*86,1*
1999	1,8	1,4	0,4	234,5	197,2	*84,1*
2000	1,8	2,3	–0,5	246,4	208,0	*84,4*
2001	3,2	1,5	1,7	264,3	230,9	*87,4*
2002	3,0	1,2	1,8	292,1	229,2	*78,5*
2003	3,1	1,2	1,9	303,5	230,6	*76,0*
2004	2,6	1,1	1,5	318,6	229,7	*72,1*
2005	9,5	1,4	8,1	308,6	229,1	*74,2*
2006	7,2	0,8	6,4	309,5	221,8	*71,7*
2007	1,0	0,7	0,3	309,8	217,5	*70,2*
2008	1,0	0,7	0,3	313,6	260,0	*82,9*
2009	1,2	0,6	0,6	469,5	331,2	*70,5*
2010	1,5	0,8	0,7	477,3	302,4	*63,4*
2011	1,6	0,8	0,8	445,6	322,0	*72,3*
2012	1,2	0,8	0,4	436,9	335,6	*76,8*
2013	1,4	0,6	0,8	449,4	342,1	*76,1*
2014	1,4	0,8	0,6	478,4	352,2	*73,6*
2015	1,4	0,7	0,7	476,9	363,0	*76,1*
2016	2,6	0,8	1,8	486,4	359,1	*73,8*
1991–2016	**61,1**	**40,1**	**21,0**			
2017 (Soll)	1,2	1,5	–0,3	494,2		
2018 (HHE)	1,3	1,1	0,2	494,2		
2019 (Fpl)	1,3	1,1	0,2			
2020 (Fpl)	1,4	1,1	0,3			
2021 (Fpl)	0,9	1,1	–0,2			

Erläuterungen:

a Ohne Garantien für Kredite im Rahmen der Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums.

b 2005 und 2006: einschließlich vorzeitiger Rückzahlungen („Prepayments") von 6,8 bzw. 6 Mrd. Euro insbesondere von Russland (auf Altschulden der ehemaligen UdSSR) und Polen.

c Belegung ohne Einbeziehung der sog. endgültigen Schäden (Ende 2016: 5,6 Mrd. Euro), bei denen mit keinem Rückfluss mehr gerechnet wird.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

9.2 Ermächtigungsrahmen zur Finanzmarktstabilisierung

Außerhalb der haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen war der Bund ermächtigt, zur Stabilisierung der Finanzmärkte bestimmten Finanzunternehmen Garantien bis zu 400 Mrd. Euro über den FMS bereitzustellen. Durch das Dritte Finanzmarktstabilisierungsgesetz sowie die Umsetzung der Bankensanierungs- und Abwicklungsrichtlinie wurden die Antragsfristen für Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz bis Ende 2015 verlängert. Die vom FMS bislang gewährten Garantien sind bis zum Jahresende 2013 ohne Inanspruchnahme vollständig zurückgeführt worden.

Der zu Jahresbeginn 2011 errichtete Restrukturierungsfonds sollte mit seinem Instrumentarium dazu beitragen, in Schieflage geratene Finanzinstitute zu stabilisieren. Bis Ende 2014 wurde der Fonds über eine nationale Bankenabgabe (ursprüngliche Zielgröße: 70 Mrd. Euro) sowie bei Bedarf durch Sonderbeiträge finanziert. Mit Inkrafttreten des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes[146] Anfang 2015 wurde die nationale Bankenabgabe durch eine Bankenabgabe nach europäischen Vorgaben abgelöst, die im Restrukturierungsfonds verwaltet wurde.

Ab dem Jahr 2016 ist für die am Einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein einheitlicher Abwicklungsfonds („Single Resolution Fund" – SRF) an die Stelle nationaler Fonds getreten. Das Zielvolumen soll ein Prozent der gedeckten Einlagen der Institute – geschätzt 55 Mrd. Euro – betragen und bis Ende 2023 erreicht werden. Die für den SRF erhobenen Mittel werden auf die Deutschland zugeordnete nationale Kammer des SRF übertragen.

9.3 Ermächtigungsrahmen zur Stabilisierung des Euroraums

Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind die Garantiezusagen Deutschlands bei den Stützungsmaßnahmen für den Euro.

9.3.1 Hilfen für Griechenland

Um den Erhalt der Zahlungsfähigkeit Griechenlands zu sichern, haben die Mitglieder des Euroraums Anfang Mai 2010 bilaterale Kredite im Umfang von bis zu 80 Mrd. Euro zugesagt. Im Rahmen dieses ersten Griechenlandprogramms zahlten die Eurostaaten 52,9 Mrd. Euro aus. Die verbleibenden Programmmittel wurden in das zweite Hilfspaket für Griechenland überführt, dessen Kredite über die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) vergeben wurden

146 Zuletzt geändert durch Artikel 16 Absatz 9 des Gesetzes vom 30. Juni 2016 (BGBl. I S. 1514).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

(vgl. Nr. 9.3.3). An diesem ersten Hilfsprogramm beträgt der deutsche Anteil 15,2 Mrd. Euro.

9.3.2 Finanzstabilisierungsmechanismus

Aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) können bis zu 60 Mrd. Euro an Krediten bereitgestellt werden, die im Bedarfsfall durch Anleihen der Europäischen Union finanziert werden. Die Europäische Kommission ist ermächtigt, Kredite im Namen der Europäischen Union am Kapitalmarkt aufzunehmen und an zu stützende Mitgliedstaaten auszureichen.[147] Es besteht ein Risiko für den Bundeshaushalt, wenn ein begünstigter Mitgliedstaat seine Tilgungs- und Zinszahlungen nicht erbringen kann und das von der Europäischen Union gewährte Darlehen aus dem EU-Haushalt bedient werden muss. Sollten Umschichtungen innerhalb des EU-Haushalts nicht möglich sein, müssten alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union die finanziellen Lasten entsprechend ihrem Finanzierungsanteil tragen. Einen Teil der finanziellen Hilfen für Irland und Portugal erbringt der EFSM mit 46,7 Mrd. Euro (Irland: 22,5 Mrd. Euro; Portugal: 24,3 Mrd. Euro). Unter Zugrundelegung des Finanzierungsanteils Deutschlands am EU-Haushalt von rund 20 % beträgt der deutsche Anteil 9,3 Mrd. Euro (rund 20 % der Finanzhilfen des EFSM).[148]

9.3.3 Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)

Die zeitlich befristete Zweckgesellschaft EFSF wurde von den Euro-Mitgliedstaaten am 7. Juni 2010 mit dem Ziel gegründet, durch Kredite eine drohende Zahlungsunfähigkeit von Euro-Mitgliedstaaten abzuwenden. Zur Absicherung der Refinanzierung am Kapitalmarkt hat die Zweckgesellschaft Garantien von den Euro-Mitgliedstaaten erhalten. Um ein gutes Rating für die EFSF-Anleihen und damit eine möglichst kostengünstige Refinanzierung der EFSF auf den Kapitalmärkten sicherzustellen, ist eine Übersicherung von bis zu 165 % der Anleihen mit Garantien vorgesehen. Deshalb wurde das Garantievolumen der EFSF im Jahr 2011 auf 780 Mrd. Euro erhöht, um die vereinbarte maximale Darlehenskapazität der EFSF von 440 Mrd. Euro in vollem Umfang bereitstellen zu können. Wegen des Ausscheidens von Griechenland, Irland, Portugal und Zypern als Gewährleistungsgeber verringerte sich das Garantievolumen auf 724,5 Mrd. Euro.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) hat der Bund die deutsche Gewährleistungsermächtigung entsprechend angepasst. Der von Deutschland zur Verfügung zu stellende Gewährleistungsrahmen wurde von ursprünglich 123 Mrd. Euro um 88 Mrd. Euro auf 211 Mrd. Euro erhöht. Seit dem 1. Juli 2013 gibt die EFSF keine neuen Kreditzusagen mehr. Bezogen auf

147 Artikel 2 Absatz 1, 2. Unterabsatz VO (EU) Nr. 407/2010.

148 Es handelt sich hierbei nicht um eine Gewährleistung im haushaltsrechtlichen Sinne, sondern um eine eventuelle Zahlungsverpflichtung an den Haushalt der Europäischen Union.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

die von der EFSF getätigten Refinanzierungsgeschäfte (für Programme und Liquiditätspuffer) beträgt – rechnerisch gesehen – der deutsche Anteil 94,8 Mrd. Euro (Stand: 30. Juni 2017).[149]

9.3.4 Europäischer Stabilitätsmechanismus

(1) Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) hat seine Tätigkeit im Oktober 2012 aufgenommen. Er soll zusammen mit dem Fiskalvertrag das Euro-Währungsgebiet nachhaltig stabilisieren. Der ESM ist nach dem Beitritt Lettlands (2014) und Litauens (2015) mit einem Stammkapital von 704,8 Mrd. Euro ausgestattet. Dieser Betrag teilt sich auf in 80,5 Mrd. Euro eingezahltes und 624,3 Mrd. Euro abrufbares Kapital. Der ESM soll als dauerhafter Rettungsschirm den Mitgliedstaaten des Euroraums im Bedarfsfall Stabilitätshilfen gewähren. Das maximale Ausleihvolumen beträgt 500 Mrd. Euro.

Der Beitragsschlüssel aller Vertragsparteien beim ESM basiert wie bei der EFSF auf dem Schlüssel für die Zeichnung von Kapital der Europäischen Zentralbank (Deutscher Finanzierungsanteil: 26,96 %). Das finanzielle Gesamtvolumen der deutschen Beteiligung am Stammkapital des ESM beträgt dementsprechend rund 190 Mrd. Euro bestehend aus 21,7 Mrd. Euro eingezahltem[150] und 168,3 Mrd. Euro abrufbarem Kapital. Die deutsche Beteiligung am ESM darf ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages nicht erhöht werden.

Von der Kreditvergabekapazität des ESM von 500 Mrd. Euro sind zum 30. Juni 2017 durch Finanzhilfeprogramme 124 Mrd. Euro belegt und zwar zugunsten von

- Spanien: 33,7 Mrd. Euro (Gesamtzusage 41,3 Mrd. Euro abzüglich bisheriger Rückzahlungen von 7,6 Mrd. Euro),
- Zypern: 6,3 Mrd. Euro und
- Griechenland: 84 Mrd. Euro – Das dritte Hilfsprogramm hat eine Laufzeit von drei Jahren bis zum 20. August 2018. Griechenland erhält im Gegenzug zur Umsetzung von Auflagen Kredite von bis zu 86 Mrd. Euro. Ausgezahlt wurden bislang 31,7 Mrd. Euro. Zurückgezahlt hat Griechenland bislang 2 Mrd. Euro (Stand: 30. Juni 2017).

149 Inanspruchnahme Deutschlands einschließlich Übersicherung, Refinanzierung von Zinsstundungen und Laufzeitverlängerungen.

150 Die deutschen Beteiligungsmittel wurden in den Haushalten 2012, 2013 (je zwei Tranchen) und 2014 (eine Tranche) bereitgestellt.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Eine direkte Zuordnung des deutschen Haftungsanteils an den einzelnen Hilfsmaßnahmen des ESM ist nicht möglich, da Deutschland für die Finanzierungsgeschäfte des ESM keine Gewährleistungen bereitstellt. Rechnerisch, d. h. auf Basis des deutschen Finanzierungsanteils am ESM von 26,96 %, beträgt der deutsche Anteil 33,4 Mrd. Euro.[151]

(2) Nach Übernahme der einheitlichen europäischen Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank ist das Instrumentarium des ESM erweitert worden.[152] Danach können aus dem ESM bis zu 60 Mrd. Euro für Maßnahmen zur direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten bereitgestellt werden. Hierbei gilt eine klare Haftungskaskade: Zunächst haften private Anteilseigner und Gläubiger der betroffenen Institute („Bail In"). Danach sind die Mittel des durch die Bankenabgabe finanzierten gemeinsamen Abwicklungsfonds (Nr. 9.2) einzusetzen.[153] Ist der betreffende Mitgliedstaat auch mithilfe eines ESM-Darlehens (indirekte Bankenrekapitalisierung) nicht in der Lage, einen etwaigen verbleibenden Rekapitalisierungsbedarf zu decken, kann der ESM auf Antrag des betreffenden Mitgliedstaates als letztes Mittel und unter Auflagen ein Finanzinstitut unmittelbar rekapitalisieren (direkte Bankenrekapitalisierung).

9.4 Gesamtschau

Über einen längeren Zeitraum betrachtet haben die Gewährleistungen nach § 3 Absatz 1 des jährlichen Haushaltsgesetzes[154] den Bundeshaushalt nicht belastet. Vielmehr überstiegen die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen die Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen[155] in den letzten 25 Jahren (1991 bis 2016) um 21 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 14).

Dagegen bestehen aus dem deutschen Engagement im Rahmen der europäischen Finanzhilfen Risiken. Nach Einschätzung der Bundesregierung ergeben sich auf der Basis der Frühwarnsysteme von EFSF und ESM allerdings derzeit keine Hinweise auf eine Zahlungsunfähigkeit der Empfänger der EU-Stabilitätshilfen.

Ob und inwieweit sich die mit den übernommenen Gewährleistungen verbundenen Ausfallrisiken als Schäden realisieren, hängt von der weiteren Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise und der Abwicklung der Hilfsprogramme ab. Die Programmländer Irland, Spanien, Portugal und Zypern haben ihre Finanzhilfeprogramme beendet und erhalten keine weiteren Finanzhilfen.

151 Rechnerischer Anteil an dem zum 30. Juni 2017 belegten ESM-Ausleihvolumen (124 Mrd. Euro).
152 Gesetz zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes vom 29. November 2014; Gesetz zur Änderung der Finanzhilfeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.
153 Während der Aufbauphase des SRF kann der Finanzbedarf z. B. über Sonderabgaben der Banken oder einer Kreditaufnahme des SRF gedeckt werden.
154 Einschließlich der Entgelte und Gebühren im Zusammenhang mit der Bewilligung von Gewährleistungen sowie der Zinseinnahmen aus bereits entschädigten Forderungen.
155 Ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für Entschädigungsleistungen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Hinsichtlich der Finanzhilfen für das Programmland Griechenland setzt sich die deutsche Beteiligung aus folgenden Positionen (Maximalbeträge) zusammen:

- 15,2 Mrd. Euro aus den bilateralen Hilfen (Nr. 9.3.1),
- 38,1 Mrd. Euro aus den Hilfsmaßnahmen der EFSF (Nr. 9.3.3),
- 23,2 Mrd. Euro aus dem vom ESM durchgeführten Hilfsprogramm (Nr. 9.3.4 (1)).[156]

10 Europäische Fiskalregeln und ihre nationale Umsetzung

10.1 Europäische Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen

Auf europäischer Ebene hat Deutschland sich verpflichtet, sein gesamtstaatliches öffentliches Defizit (= negativer Finanzierungssaldo) und den Schuldenstand zu begrenzen sowie die verbindlichen Fiskalregeln einzuhalten.

10.1.1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie Stabilitäts- und Wachstumspakt

Um das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu ermöglichen, wurde ein Mechanismus eingeführt, der
- die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wahrt und
- das von Mitgliedstaaten mit einer ungeeigneten Finanzpolitik ausgehende Risiko einer „Ansteckungsgefahr" verringert.

Dieser Mechanismus umfasst eine präventive und eine korrektive Komponente. Artikel 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union bildet die primäre Rechtsgrundlage. Danach überwacht die Europäische Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten anhand folgender zwei Referenzwerte (sog. Maastricht-Kriterien), die nicht überschritten werden dürfen:
- Öffentliches Defizit (Defizitquote): maximal 3 % des BIP.
- Öffentlicher Schuldenstand (Schuldenstandsquote): maximal 60 % des BIP.

Im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse ausweisende Haushalte anzustreben. Der SWP gibt folgende Obergrenzen für Defizit und Schuldenstand vor:

156 Rechnerischer deutscher Anteil am Programmvolumen von bis zu 86 Mrd. Euro entsprechend dem deutschen Finanzierungsanteil am ESM von 26,96 %.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

(1) Im präventiven Arm des SWP setzt sich jeder Mitgliedstaat ein länderspezifisches mittelfristiges Haushaltsziel. Staaten, die am Euro teilnehmen oder davorstehen, dürfen ein strukturelles Defizit von 1 % des BIP nicht überschreiten. Hierdurch soll ein Sicherheitsabstand zur Defizitquote von 3 % des BIP (korrektiver Arm) eingehalten werden. Wird dieses mittelfristige Haushaltsziel nicht erreicht, verpflichtet sich der Mitgliedstaat, sein strukturelles Defizit abzubauen. Bei erheblichen Abweichungen vom Mittelfristziel können bereits im präventiven Arm Sanktionen verhängt werden.
(2) Im korrektiven Arm des SWP wird außer der Einhaltung der Defizitquote von 3 % des BIP auch die Rückführung der Schuldenstandsquote geregelt. Mitgliedstaaten mit einer Schuldenstandsquote von über 60 % des BIP sind grundsätzlich verpflichtet, die Referenzwertüberschreitung im Durchschnitt jährlich um ein Zwanzigstel zurückzuführen („1/20-Regel"). Ein Verstoß kann sanktioniert werden.

10.1.2 Fiskalvertrag

Am 2. März 2012 unterzeichneten 25 Mitgliedstaaten den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag).[157] Der Fiskalvertrag knüpft an den verschärften SWP an und legt insbesondere folgende Verpflichtungen fest:
(1) Das strukturelle Defizit eines Vertragsstaats muss dem länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziel mit einer Obergrenze von nicht mehr als 0,5 % des BIP entsprechen. Eine Obergrenze von bis zu 1 % des BIP ist nur zulässig, wenn der Schuldenstand deutlich unter 60 % des BIP liegt und die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering sind. Die Vertragsstaaten stellen eine rasche Annäherung an ihr mittelfristiges Ziel sicher.
(2) Zum Schuldenstand wiederholt der Fiskalvertrag die Vorgabe des SWP, dass eine Schuldenstandsquote über 60 % des BIP jährlich um 1/20 abzubauen ist.
(3) Auf nationaler Ebene ist ein Korrekturmechanismus einzurichten. Dieser soll automatisch ausgelöst werden, wenn erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad eintreten. Der Korrekturmechanismus soll sich auf gemeinsame Grundsätze stützen, die von der Europäischen Kommission festgelegt wurden.[158]

157 Der Vertrag ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten. Er ist kein Bestandteil des EU-Rechts, sieht aber vor, dass sein Inhalt innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt werden soll. Die Artikel 3 bis 8 des Titels III des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion regeln den „Fiskalpolitischen Pakt".
158 COM (2012) 342 final vom 20. Juni 2012, Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

10.1.3 Europäisches Semester

Seit dem Jahr 2011 stimmen die Mitgliedstaaten ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik vor Abschluss der nationalen Haushaltsverfahren in einem Europäischen Semester[159] ab. Der Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission[160] leitet den jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Steuerung ein, nennt die allgemeinen wirtschaftspolitischen Prioritäten für die Europäische Union und gibt den Mitgliedstaaten politische Leitlinien für das Folgejahr vor. Auf dieser Grundlage berät der Europäische Rat über prioritäre Maßnahmen für die Europäische Union. Die nationalen Regierungen legen bis Ende April ihre nationalen Reformprogramme sowie ihre Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme vor. Die Kommission erarbeitet auf dieser Basis bis Juni eines jeden Jahres für jeden Mitgliedstaat länderspezifische Empfehlungen, die nach Beratung in den Gremien vom Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) beschlossen und vom Europäischen Rat gebilligt werden.[161] Die Empfehlungen sollen von den Mitgliedstaaten anschließend bei der Aufstellung ihrer nationalen Haushalte berücksichtigt werden.

In der zweiten Jahreshälfte schließt sich das Verfahren der haushaltspolitischen Koordinierung an. Die Mitgliedstaaten der Eurozone legen der Europäischen Kommission jährlich im Oktober eine aktuelle Übersicht über die Haushaltsplanung für das nächste Jahr vor. Als Ergebnis dieser Vorlage kann die Kommission verlangen, den Haushaltsplan abzuändern.

10.1.4 Europäisches Regelwerk konsequent umsetzen

Das mit der Wirtschafts- und Währungsunion eingeführte und als Folge der europäischen Staatsschuldenkrise reformierte Regelwerk ist immer umfangreicher und komplexer geworden. Diese Entwicklung ist der Einhaltung der Fiskalregeln eher abträglich. Der Europäische Rechnungshof (ERH) hat im Jahr 2016 u. a. festgestellt, dass für das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) zwar detaillierte Vorschriften und Leitlinien vorhanden sind, bei der Anwendung dieser Vorschriften es aber an Kohärenz und Transparenz mangelt.[162]

Einige Mitgliedstaaten haben sich bereits seit der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise (2009/2010) in VÜD befunden, die zum Teil noch immer nicht abgeschlossen sind.[163] Sie weisen zudem seit Jahren hohe Schuldenstandsquoten auf, ohne

159 Das Europäische Semester ist mit der Verordnung (EU) 1175/2011 im SWP institutionalisiert; zum Europäischen Semester 2016: BMF, Monatsbericht September 2016, Seite 6 ff.

160 Für das Jahr 2017: „Jahreswachstumsbericht 2017", Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank vom 16. November 2016, COM (2016) 725 final.

161 Das Europäische Semester 2017 wurde mit der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen an die EU-Mitgliedstaaten durch den ECOFIN am 11. Juli 2017 beendet.

162 Sonderbericht Nr. 10/2016 des ERH „Weitere Verbesserungen sind erforderlich, um die wirksame Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten", www.eca.europa.eu.

163 Seit 2008: Vereinigtes Königreich; seit 2009: Frankreich, Spanien; die Defizitverfahren gegenüber Griechenland, Irland, Portugal und Slowenien (seit 2009) sowie Zypern (seit 2010) und Kroatien (seit 2014) liefen über mehrere Jahre, bevor sie 2017 beendet wurden.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

dass die nach dem Regelwerk erforderlichen nachhaltigen Absenkungen sichtbar wären. Im Jahr 2016 verringerte sich der öffentliche Schuldenstand im Euroraum nur geringfügig – von 92,5 % (2015) auf 91,3 % des BIP. 7 der 19 Länder des Euroraums haben noch Schuldenstandsquoten zum Teil deutlich oberhalb des Durchschnitts.[164] Nur sechs – von der Wirtschaftsleistung her gesehen kleinere – Länder halten die Vorgabe einer Schuldenstandsquote von 60 % des BIP ein.[165] Die Komplexität der Verfahren trägt offenbar dazu bei, dass Konsolidierungsziele zur Erreichung einer als notwendig erachteten Tragfähigkeit im Laufe von VÜD nicht stringent durchgesetzt werden.

Die Deutsche Bundesbank kommt bei der Analyse der europäischen Fiskalregeln ebenfalls zu einer kritischen Einschätzung:[166] Die im Anschluss an die europäische Staatsschuldenkrise betonte Notwendigkeit stärker bindender Regeln werde in der Praxis nur unzureichend realisiert. Vielmehr seien die Regeln immer komplexer geworden und beträchtliche Ermessenspielräume eröffnet worden.[167] Als Folge sei zu konstatieren, dass die quantitativen Ziele und Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts häufig verfehlt und die Anreize für eine solide Fiskalpolitik in den Hintergrund treten würden. Erforderlich sei daher ein Umdenken, dass insbesondere

- die Fiskalregeln durch eine einfache und transparente Ausgestaltung stärke sowie
- die Einhaltung der Regeln zielgenauer und weniger politisch bewerte – ggf. durch Einschaltung einer anderen Institution als der Europäischen Kommision.

Auch der Bundesrechnungshof hält es für zielführend, die Ernsthaftigkeit der Einhaltung der Stabilitätsziele in der europäischen Fiskalpolitik durch eine konsequente Anwendung der Fiskalregeln zu unterstreichen. Jahrelanges Zögern der EU-Gremien bei Regelverletzungen kann dazu führen, das Vertrauen in die Krisenfestigkeit der Währungsunion zu schwächen. Dies gilt vor allem dann, wenn das derzeit in vielen Mitgliedstaaten historisch niedrige Zinsniveau wieder steigen sollte.

164 Belgien: 105,9 %; Frankreich: 96 %; Griechenland: 179 %; Italien: 132,6 %; Portugal: 130,4 %; Spanien: 99,4 %; Zypern: 107,8 % des BIP; Quelle: Frühjahrsprognose Mai 2017 der EU-Kommission.

165 Estland: 9,5 %; Lettland: 40,1 %; Litauen: 40,2 %; Luxemburg: 20 %; Malta: 58,3 %; Slowakei: 51,9 % des BIP; Quelle: Frühjahrsprognose Mai 2017 der EU-Kommission.

166 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2017, „Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln" (S. 29–45).

167 Bei der Beurteilung der Regeleinhaltung im präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes möchte die Europäische Kommission ihre Ermessensspielräume sogar noch ausweiten und neben der Betrachtung der Produktionslücke eine „ganzheitliche Einschätzung" auf Grundlage weiterer Indikatoren durchführen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

10.2 Quoten für Finanzierungssaldo und Schuldenstand

Seit dem Jahr 2000 stellt sich die Entwicklung der gesamtstaatlichen Quoten für den Finanzierungssaldo und den Schuldenstand in Deutschland wie folgt dar:

10.2.1 Quote für den Finanzierungssaldo

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland haben die europäischen Vorgaben zur Quote für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo letztmalig aufgrund der globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise nicht eingehalten: Im Jahr 2010 erreichte Deutschland mit -4,2 % des BIP einen negativen Spitzenwert (vgl. Abbildung 12). Die öffentlichen Haushalte konnten die Folgen der Krise aber schnell überwinden: Bereits im Jahr 2011 verbesserte sich der Finanzierungssaldo auf -1 % des BIP. Seit dem Jahr 2012 erfüllt Deutschland die Vorgaben des SWP und des Fiskalvertrags. Vom Jahr 2014 an erzielt der öffentliche Gesamthaushalt sogar Überschüsse. Für das Jahr 2017 rechnet die Bundesregierung mit einem Finanzierungsüberschuss von 0,5 % des BIP (auch in struktureller Abgrenzung).[168] Überschüsse von 0,25 % (2018, 2019) bzw. 0,5 % des BIP (2020, 2021) sollen bestehen bleiben (vgl. Abbildung 12). Damit wäre das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP im Finanzplanungszeitraum nicht gefährdet. Deutschland würde hinsichtlich des Finanzierungssaldos die
europäischen Vorgaben klar erfüllen.

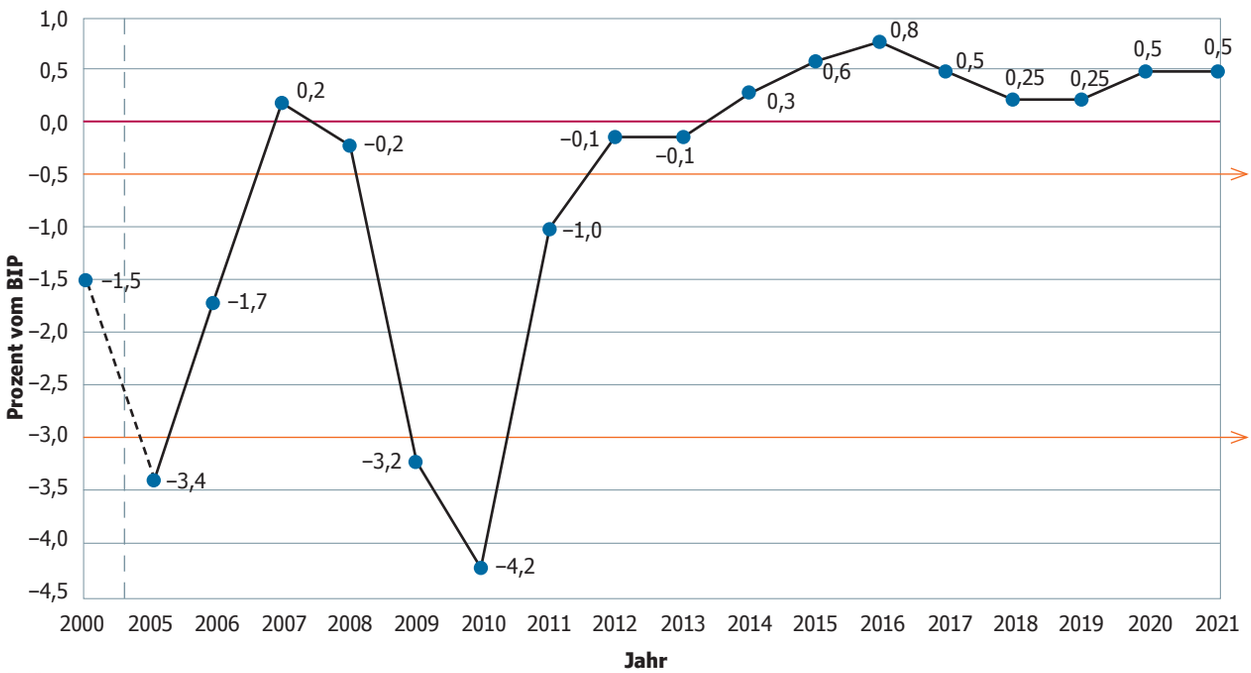
Innerhalb der Europäischen Union nimmt Deutschland weiterhin eine Spitzenposition ein: Nach der EU-Frühjahrsprognose können für die Jahre 2017 und 2018 außer Deutschland nur wenige EU-Länder mit Überschüssen beim öffentlichen Finanzierungssaldo rechnen. Dazu gehören aus dem Euroraum Luxemburg, Malta, Niederlande und Zypern sowie aus der Europäischen Union Schweden und Tschechien. Die anderen Mitgliedstaaten verzeichnen ebenfalls überwiegend rückläufige Defizitquoten. Im Durchschnitt liegt die Defizitquote aber immer noch vergleichsweise hoch und zwar

- im Euroraum im Jahr 2017 bei 1,4 % und im Jahr 2018 bei 1,3 % sowie
- in der Europäischen Union im Jahr 2017 bei 1,6 % und im Jahr 2018 bei 1,5 %.[169]

168 Deutsches Stabilitätsprogramm 2017, Tabellen 3 (S. 26) und 5 (S. 28).
169 BMF-Monatsbericht Juni 2017, Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jüngste wirtschaftliche Vorausschätzungen von EU-KOM, OECD, IWF zu Haushaltssalden, Staatsschuldenquote und Leistungsbilanzsaldo.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Quote für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo Abbildung 12



Erläuterungen:
Die beiden Pfeile bilden die Referenzwerte des EU-Vertrags und des Fiskalvertrags für die Defizitgrenzen ab.
Im Jahr 2000: ohne Mobilfunkerlöse – inklusive dieses Effekts wies der Staatshaushalt einen Überschuss von 0,9 % des BIP auf.
Quelle: Für die Jahre ab 2017: Deutsches Stabilitätsprogramm.

10.2.2 Schuldenstandsquote

Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote erreichte im Jahr 2010 mit 81 % des BIP ihren Höchstwert (vgl. Abbildung 13). Grund für den hohen Anstieg waren insbesondere die Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung. Nach einem Rückgang im Jahr 2011 ist die Schuldenstandsquote im Jahr 2012 nochmals leicht auf 79,6 % des BIP angestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf die deutsche Beteiligung an weiteren Hilfsmaßnahmen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise zurückzuführen (EFSF-Garantien[170] und Einzahlungen in den ESM – vgl. Nr. 9). Seitdem ist die Schuldenstandsquote rückläufig. Beigetragen haben hierzu rückläufige Defizite und teilweise Überschüsse in den öffentlichen Haushalten sowie die Rückführung der Portfolios in den zur Bewältigung der Finanzmarktkrise gegründeten Abwicklungsanstalten. Nach Einschätzung der Bundesregierung wird die Schuldenstandsquote bis zum Jahresende 2017 auf 66,25 % des BIP zurückgehen.[171] Sie würde dann immer noch über der Quote zu Beginn der Finanzmarktkrise von 64,9 % des BIP liegen. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2021 soll die Schuldenstandsquote aber auf 57 % des BIP sinken.

170 Die Mitgliedstaaten haben Garantien für Kredite der EFSF an Griechenland, Irland und Portugal übernommen, die anteilig im Maastricht-Schuldenstand der Geberländer erfasst werden. Dies liegt darin begründet, dass die EFSF keine internationale Institution ist und die Kreditvergabe daher statistisch den jeweiligen Geberländern zugerechnet wird.

171 Deutsches Stabilitätsprogramm 2017, Tabelle 8 (S. 31).

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Sie würde dann den Maastricht-Referenzwert von 60 % des BIP deutlich unterschreiten. Damit würde Deutschland die Vorgabe des SWP sowie des Fiskalvertrages (1/20-Regel) zur Rückführung der Schuldenstandsquote einhalten.

Dieses positive Szenario beruht u. a. darauf, dass die Umsetzung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) in die deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Herbst 2014 zu einer Erhöhung des Niveaus des nominalen BIP geführt hat. Als Folge hiervon sinkt die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote um rund zwei Prozentpunkte für den gesamten von der Revision betroffenen Zeitraum ab dem Jahr 1991. Unabhängig von diesem Sondereffekt ist der vorgesehene nachhaltige Abbau der Schuldenstandsquote der richtige Weg, um die öffentlichen Haushalte auf absehbare Belastungen und Risiken vorzubereiten und damit zukunftsfester zu machen.

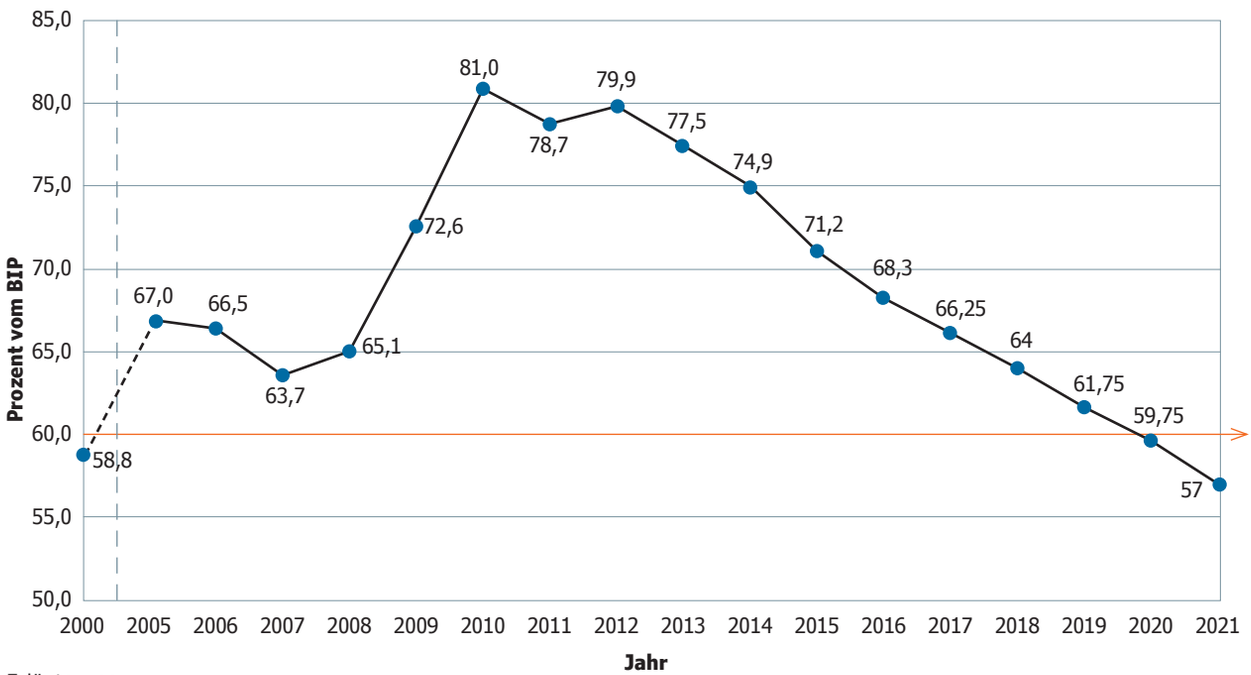
Ebenso wie beim Finanzierungssaldo entwickeln sich bei der Schuldenstandsquote die deutschen Haushalte im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten im Euroraum bzw. innerhalb der Europäischen Union günstig. Nach der EU-Frühjahrsprognose verzeichnen die Mitgliedstaaten zwar ebenfalls rückläufige Schuldenstandsquoten; sie liegen aber im Durchschnitt auf deutlich höherem Niveau:

- im Euroraum im Jahr 2017 bei 90,3 % und im Jahr 2018 bei 89 % des BIP sowie
- in der Europäischen Union im Jahr 2017 bei 84,8 % und im Jahr 2018 bei 83,6 %.[172]

172 BMF-Monatsbericht Juni 2017, Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jüngste wirtschaftliche Vorausschätzungen von EU-KOM, OECD, IWF zu Haushaltssalden, Staatsschuldenquote und Leistungsbilanzsaldo.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Schuldenstandsquote Abbildung 13



Erläuterung:
Der Pfeil bildet den Referenzwert für die Schuldenstandsquote ab.
Quelle: Für die Jahre ab 2017: Deutsches Stabilitätsprogramm.

10.3 Empfehlungen des EU-Rates für die Jahre 2017 und 2018

Im Frühjahr 2017 übermittelte die Bundesregierung der Europäischen Kommission ihr aktualisiertes deutsches Stabilitätsprogramm 2017 und das Nationale Reformprogramm 2017[173] zur Bewertung. Für Deutschland kommt der Rat der Europäischen Union auf Basis des Deutschen Stabilitätsprogramms zu dem Schluss, dass Deutschland den Stabilitäts- und Wachstumspakt voraussichtlich einhalten wird. Auf Grundlage der Bewertung durch die Europäische Kommission hat er folgende finanzwirtschaftlich relevanten Empfehlungen für die Jahre 2017 und 2018 gegeben[174]: Danach soll Deutschland insbesondere

- unter Einhaltung des mittelfristigen Ziels die Haushalts- und Strukturpolitik zur Stützung des Potenzialwachstums und der Binnennachfrage und zur Herbeiführung eines anhaltenden Aufwärtstrends bei den Investitionen nutzen,
- die öffentlichen Investitionen, insbesondere in Bildung, Forschung und Innovation auf allen Ebenen des Staates vorantreiben,
- die Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems weiter verbessern sowie
- die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener senken.

173 Bundestagsdrucksache 18/11971.
174 Empfehlung des Rates vom 11. Juli 2017 zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2017 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2017.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Der Rat hat damit die Tragfähigkeit und die Finanzstabilität der öffentlichen Haushalte in Deutschland bestätigt. Der empfohlene Ausbau der öffentlichen Investitionen deckt sich im Grundsatz mit der Position des Bundesrechnungshofes, der seit Jahren eine strukturelle Verbesserung der Ausgabenstruktur zugunsten zukunftsbezogener Ausgaben befürwortet. Allerdings sind die Handlungsmöglichkeiten des Bundes mit Blick auf die bestehenden finanzwirtschaftlichen Herausforderungen begrenzt. Vor diesem Hintergrund erscheint es zielführend, die Haushaltskonsolidierung in Form von Mittelumschichtungen aus dem konsumtiven Bereich zugunsten der Investitionen voranzutreiben und die kritische Überprüfung von Steuersubventionen und sonstigen steuerlichen Vergünstigungen in Angriff zu nehmen (vgl. Nr. 3.7). Damit könnten nicht zuletzt die vom Rat empfohlenen Steuerentlastungen für Geringverdiener finanziert werden. Auf keinen Fall sollte die im Stabilitätsprogramm angestrebte Rückführung des immer noch hohen Schuldenstandes durch kreditfinanzierte Ausgabenprogramme gefährdet werden.

10.4 Innerstaatliche Umsetzung der Stabilitätsverpflichtungen

Bund und Länder haben ihre gemeinsamen Verpflichtungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin (Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz) im Wesentlichen durch folgende Regelungen umgesetzt:

(1) Artikel 109 Grundgesetz enthält den Regelungsrahmen für eine nationale Schuldenbremse in den Haushalten von Bund und Ländern, um die Vorgaben des reformierten SWP und des Fiskalvertrages einzuhalten. Die Kreditgrenze für den Bund ist in Artikel 115 Grundgesetz verankert.

(2) Im Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages wurden 0,5 % des BIP als Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit festgelegt. Diese in § 51 Absatz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz normierte gesamtstaatliche Obergrenze für das strukturelle Defizit bindet neben Bund und Ländern auch die Sozialversicherungen und die Gemeinden.[175]

(3) Durch ein innerstaatliches Frühwarnsystem sollen Haushaltsnotlagen von Bund und Ländern vermieden werden. Wesentlicher Akteur des Frühwarnsystems ist der Stabilitätsrat. Er ist bei der Bundesregierung eingerichtet.[176] Seine zentrale Aufgabe ist es, fortlaufend zu überwachen, ob die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits durch Bund und Länder eingehalten wird. Zu seiner Unterstützung ist ein unabhängiger Beirat aus neun Mitgliedern eingerichtet worden.[177]

175 Der Bund übernimmt die Verantwortung für die Entwicklung der Sozialversicherungen, während die Länder für ihre Kommunen verantwortlich sind.

176 Mitglieder sind der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und Energie sowie die Landesfinanzministerinnen und -minister.

177 Der Beirat besteht u. a. aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der Deutschen Bundesbank, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitute.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

(4) Im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist die Stellung des Stabilitätsrates gestärkt worden. Ab dem Jahr 2020 überwacht er explizit die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel im Bund und in jedem Land. Zudem ist nunmehr gesetzlich vorgesehen, dass die Analysen des Stabilitätsrates auf Grundlage eines einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens stattfinden. Dadurch wird die Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Analysen des Stabilitätsrates gestärkt.

Mit dem in seiner Position aufgewerteten Stabilitätsrat und dem ihn unterstützenden Beirat hat der Gesetzgeber Gremien geschaffen, die grundsätzlich in der Lage sind, die Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitobergrenze für den Staatssektor zu überwachen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes und der Rechnungshöfe der Länder gibt es allerdings im System der Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat noch Verbesserungsmöglichkeiten: Hierzu gehören u. a. die Einbeziehung ergänzender oder alternativer Kennziffern, aktuellere Datengrundlagen, eine Ausweitung der bisherigen Veröffentlichungspraxis in Bezug auf das für die Berechnungen verwendete Datenmaterial sowie eine stärkere Gewichtung der aktuellen Haushaltssituation. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist zu bedauern, dass es nicht gelungen ist, dem Stabilitätsrat die Kompetenz einzuräumen, zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Fehlverhalten zu sanktionieren.

10.5 Aufteilung von Finanzierungssaldo und Schuldenstand

Der Bund hat an der Einhaltung der europäischen Fiskalregeln und einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens ein besonderes Interesse. Denn er hat seit Jahren im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften einen deutlich höheren Anteil am gesamtstaatlichen Schuldenstand. Beim Finanzierungssaldo hat sich dies nach dem Jahr 2013 geändert: die Haushalte 2014 bis 2016 des Bundes weisen bessere Abschlüsse als die der anderen Gebietskörperschaften aus.

(1) Beim Finanzierungssaldo wies der Bund vor dem Jahr 2014 vergleichsweise hohe Defizite auf, während die Gesamtheit der Länder und Gemeinden geringere Defizite oder teilweise sogar Überschüsse verzeichnete (vgl. Tabelle 15). Im Haushaltsjahr 2014 wendete sich der Trend: Während der Bund einen Überschuss erzielte (8,6 Mrd. Euro), wiesen Länder und Gemeinden negative Finanzierungssalden auf (insgesamt: -3 Mrd. Euro). In den Jahren 2015 und 2016 erwirtschafteten erstmals alle staatlichen Ebenen positive Ergebnisse (vgl. Tabelle 15). Der hohe staatliche Überschuss im Jahr 2016 von 26,4 Mrd. Euro ist insbesondere auf die stabile wirtschaftliche Lage mit steigenden Steuereinnahmen und niedrigen Zinsausgaben zurückzuführen.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Finanzierungssaldo in den öffentlichen Haushalten[a, b] Tabelle 15

Jahr	Finanzierungs-saldo Staat	davon: Bund	davon: Sozialversicherung	davon: Länder	davon: Gemeinden
	in Mrd. Euro				
2007	**4,7**	–16,9	10,2	2,8	8,5
2008	**–4,5**	–16,1	6,4	–1,5	6,7
2009	**–79,6**	–40,5	–14,4	–19,5	–5,1
2010	**–108,9**	–84,1	3,8	–20,6	–8,1
2011	**–25,9**	–29,4	15,3	–11,4	–0,3
2012	**–0,9**	–16,1	18,4	–5,5	2,2
2013	**–5,4**	–8,1	5,3	–2,7	0,2
2014	**8,6**	8,6	3,0	–0,5	–2,5
2015	**20,9**	10,0	2,1	4,6	4,2
2016	**26,4**	6,9	8,0	5,9	5,9

Erläuterungen:
a Rundungsdifferenzen möglich.
b Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010. Grau unterlegt sind die positiven Salden.
Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihe Finanzierungssaldo gem. Maastricht-Vertrag und Monatsbericht Juni 2017, Statistischer Teil, X. Öffentliche Finanzen in Deutschland, Tabelle 1. Die Werte sind z. T. vorläufig.

(2) Bei der öffentlichen Verschuldung schneidet der Bund im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften nach wie vor schlechter ab (vgl. Tabelle 16). Bei einem gesamtstaatlichen Maastricht-Schuldenstand zum Jahresende 2016 von 2,14 Billionen Euro entfallen 1,37 Billionen Euro[178] auf den Bund. Der Anteil des Bundes erhöhte sich im Jahr 2010 gegenüber den Vorjahren um mehr als drei Prozentpunkte und bewegt sich seitdem auf diesem hohen Niveau von rund 64 %. Ursächlich hierfür ist, dass die Maßnahmen zur Abwehr der Finanzmarktkrise und der europäischen Staatschuldenkrise überwiegend zulasten des Bundes gegangen sind.

178 Der Schuldenstand des Bundes nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung liegt um bis zu vier BIP-Punkte über den in der Haushaltsrechnung des Bundes ausgewiesenen Kreditmarktschulden, da zu diesen Schulden insbesondere die Kassenverstärkungskredite, die sog. Platzhaltergeschäfte, der Münzumlauf sowie die Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums hinzugerechnet werden – vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2016, Fachserie 14, Reihe 5, Methodische Hinweise Nr. 6.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Schuldenstand in den öffentlichen Haushalten[a, b] Tabelle 16

Jahr	Schuldenstand	darunter: Bund	darunter: Länder	darunter: Gemeinden	Anteil Bund am Schuldenstand	Anteil Länder und Gemeinden am Schuldenstand
	in Mrd. Euro				in %	
2007	**1 600**	981	504	127	61,3	39,4
2008	**1 669**	1 011	540	128	60,6	40,0
2009	**1 785**	1 080	583	133	60,5	40,1
2010	**2 089**	1 334	630	143	63,9	37,0
2011	**2 128**	1 344	657	144	63,2	37,6
2012	**2 205**	1 388	686	148	62,9	37,8
2013	**2 190**	1 391	664	151	63,5	37,2
2014	**2 190**	1 397	657	153	63,8	37,0
2015	**2 159**	1 373	653	153	63,6	37,3
2016	**2 140**	1 367	637	153	63,9	36,9

Erläuterungen:
a Rundungsdifferenzen möglich.
b Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010. Der gesamtstaatliche Schuldenstand umfasst auch die jeweiligen Extrahaushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung. Er ist um die Schulden bereinigt, die die öffentlichen Haushalte untereinander aufgenommen haben – die Summe der Anteile liegt daher jeweils leicht über 100 %.
Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihe Schuldenstand (Maastricht-Abgrenzung) und Monatsbericht Juni 2017, Statistischer Teil, X. Öffentliche Finanzen in Deutschland, Tabelle 1, www.bundesbank.de sowie eigene Berechnungen (Schuldenanteile).

Obwohl der Bund höher verschuldet ist als die Länder und Kommunen, entlastet er diese finanziell in zentralen Politikfeldern. Zudem beteiligt er sich zur Hälfte an den Konsolidierungshilfen von jährlich 800 Mio. Euro.[179] Sie belaufen sich über den Zeitraum 2011 bis 2019 auf insgesamt 7,2 Mrd. Euro. Die Hilfen erhalten die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, um die Vorgaben der Schuldenregel spätestens im Jahr 2020 zu erfüllen.

Mit Blick auf die flüchtlingsbezogenen Aufwendungen sowie die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit großzügigen finanziellen Zugeständnissen des Bundes (vgl. Nrn. 3.4 und 3.5) erscheinen seine Handlungsspielräume weitgehend ausgereizt. Der Bund sollte jetzt seine Prioritäten darauf setzen, die langfristige Tragfähigkeit seiner Finanzen abzusichern. Gelingt dies nicht, kann Deutschland seine Rolle als Stabilitätsanker in der Europäischen Union verlieren.

179 Auf Bremen entfallen hiervon jährlich 300 Mio. Euro, auf das Saarland 260 Mio. Euro und auf die drei übrigen Länder jeweils 80 Mio. Euro.

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat diesen Bericht am 10. Oktober 2017 beschlossen.

Bonn, den 25. Oktober 2017

Kay Scheller
Präsident

Vorab-Fassung - wird durch lektorierte Version ersetzt.